

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y**  
**SOCIOLOGÍA**



**LA AUTONOMÍA Y LAS FACULTADES DE SANCIÓN DE**  
**LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN**  
**MÉXICO EN LA EFECTIVIDAD DEL COMBATE A LA**  
**CORRUPCIÓN**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**  
**PRESENTADA POR**

**Gerardo Guajardo Cantú**

**MADRID, 2013**

**La Autonomía y las Facultades de Sanción  
de las Entidades de Fiscalización Superior  
en México en la Efectividad del Combate a la  
Corrupción.**

**Gerardo Guajardo Cantú**

**Madrid, España.**

**Diciembre de 2012.**

# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
--------------------------	----------

## **CAPÍTULO I - PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN .....10**

INTRODUCCIÓN.....	10
1. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN.....	10
2. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.....	13
2.1. HIPÓTESIS 1: LA AUTONOMÍA Y LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	13
2.2. HIPÓTESIS 2: LAS FACULTADES DE SANCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	14
3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	14
3.1. PLANTEAMIENTO DEL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	15
3.2. ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA.....	16
3.3. ANÁLISIS DE LAS MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE MODELOS E INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.....	16
3.4. ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL CONTEXTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO.....	17
3.5. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL APLICABLE A LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	18
3.6. ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	18
3.7. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE ACTORES TÉCNICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES EN RELACIÓN A LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	19
3.8. PLANTEAMIENTO DE PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y SANCIÓN EN MÉXICO.....	20
4. ESTRUCTURA DEL REPORTE DE LA INVESTIGACIÓN.....	21
4.1. SECCIÓN PRIMERA: ANÁLISIS TEÓRICO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.....	22
4.2. SECCIÓN SEGUNDA: LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL CASO DE MÉXICO.....	23
4.3. SECCIÓN TERCERA: PROPUESTAS Y CONCLUSIONES.....	26

## **CAPÍTULO II - MARCO TEÓRICO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.....28**

INTRODUCCIÓN.....	28
1. EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y EL BUEN GOBIERNO.....	30

2. EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	36
3. LA CORRUPCIÓN EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS. 40	
3.1. TIPOS DE CORRUPCIÓN GUBERNAMENTAL .....	42
3.2. MEDIDAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....	45
4. EL CONTROL EXTERNO E INTERNO EN LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES.....	46
5. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.....	49
6. LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....	52
7. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR .....	55
8. LAS FACULTADES DE SANCIÓN DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR .....	63
8.1. TIPOS DE RESPONSABILIDAD Y SANCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS .....	63
8.2. RESPONSABILIDAD CIVIL Y SANCIONES ECONÓMICAS .....	64
8.3. RESPONSABILIDAD Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS .....	65
8.4. RESPONSABILIDAD Y SANCIONES PENALES .....	67
RECAPITULACIÓN .....	73

### **CAPÍTULO III - LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA .....75**

INTRODUCCIÓN .....	75
1. ENFOQUES UTILIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS PÚBLICOS.....	76
1.1. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP) .....	80
1.2. GOBIERNO DIGITAL .....	81
1.3. GESTIÓN ESTRATÉGICA .....	83
1.4. ADMINISTRACIÓN DE LA CALIDAD .....	84
1.5. GESTIÓN POR RESULTADOS .....	84
1.6. REINGENIERÍA DE PROCESOS .....	85
1.7. PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO.....	86
2. EL ENFOQUE DE GOBERNANZA COMO SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS .....	88
3. LA GOBERNANZA EN EL CONTEXTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS... 95	
4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS .....	97
4.1. FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	99
4.2. NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	103
5. APLICACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	105
5.1. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BRASIL .....	106
5.2. LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN COLOMBIA .....	106
RECAPITULACIÓN .....	108

## **CAPÍTULO IV – MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE MODELOS E INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.111**

INTRODUCCIÓN .....	111
1. MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.....	112
2. ANÁLISIS DE ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN PAÍSES SELECCIONADOS.....	117
2.1. CANADÁ.....	119
2.2. AUSTRALIA.....	123
2.3. ALEMANIA .....	126
2.4. JAPÓN.....	129
2.5. REINO UNIDO.....	132
2.6. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	134
2.7. FRANCIA.....	137
2.8. ESPAÑA.....	142
2.9. COREA.....	145
3. MEJORES PRÁCTICAS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.....	149
4. INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN CON APLICACIÓN POTENCIAL EN MÉXICO.....	150
RECAPITULACIÓN .....	152

## **CAPÍTULO V - LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO .....156**

INTRODUCCIÓN .....	156
1. PANORÁMICA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO .....	157
2. EL FEDERALISMO EN EL ÁMBITO FISCAL MEXICANO.....	158
3. LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO .....	160
3.1. LA COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE INGRESOS.....	161
3.2. LA COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO .....	166
3.3. LA COORDINACIÓN FISCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO .....	168
4. ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS DIFERENTES ÁMBITOS DE GOBIERNO EN MÉXICO .....	174
4.1. ESTRUCTURA DE INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.....	174
4.2. ESTRUCTURA DE INGRESOS DE GOBIERNOS ESTATALES.....	177
4.3. ESTRUCTURA DE INGRESOS DE GOBIERNOS MUNICIPALES .....	178
5. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL PROCESO PRESUPUESTAL MEXICANO.....	180
6. PRINCIPALES ÁREAS DE OPORTUNIDAD DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO .....	185
6.1. RECAUDACIÓN INSUFICIENTE .....	185
6.2. GASTO PÚBLICO INEFICIENTE.....	191
6.3. LA CORRUPCIÓN EN EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO .....	194
6.4. POBREZA EXTREMA CRECIENTE EN LA POBLACIÓN MEXICANA .....	198
RECAPITULACIÓN .....	200

## **CAPÍTULO VI - ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO .....202**

INTRODUCCIÓN .....	202
1. REFORMAS LEGALES PARA UNA MEJOR GOBERNANZA EN EL ÁMBITO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO .....	203
1.1. TRANSPARENCIA .....	203
1.2. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO .....	206
1.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	207
1.4. RENDICIÓN DE CUENTAS .....	208
1.5. MEDICIÓN DE RESULTADOS .....	210
1.6. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL .....	212
1.7. FISCALIZACIÓN SUPERIOR .....	213
2. EL MODELO ACTUAL DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO....	216
3. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DESDE LA PERSPECTIVA DE LA AUTONOMÍA.....	217
3.1. UBICACIÓN DE LA FACULTAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.....	218
3.2. AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS EFS EN RELACIÓN AL PODER LEGISLATIVO.....	220
3.3. AUTONOMÍA DE GESTIÓN DE LAS EFS EN RELACIÓN AL PODER LEGISLATIVO.....	222
3.4. AUTONOMÍA TÉCNICA DE LAS EFS EN RELACIÓN AL PODER LEGISLATIVO ..	228
4. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FACULTAD PARA SANCIONAR.....	232
4.1. SANCIONES ECONÓMICAS COMO CONSECUENCIA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR .....	233
4.2. SANCIONES ADMINISTRATIVAS COMO CONSECUENCIA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR .....	239
4.3. SANCIONES PENALES COMO CONSECUENCIA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR .....	243
5. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	246
RECAPITULACIÓN .....	249

## **CAPÍTULO VII – ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO .....252**

INTRODUCCIÓN.....	252
1. LA OPERACIÓN DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	253
2. EL CONTENIDO DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS SUJETOS FISCALIZADOS .....	255
3. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO .....	257
4. LA TRANSPARENCIA Y EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR .....	259

5. LA EFECTIVIDAD DE LA OPERACIÓN DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO .....	262
5.1. ANÁLISIS DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2010 DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN .....	268
5.2. ANÁLISIS DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2010 DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE COAHUILA .....	273
5.3. ANÁLISIS DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2010 DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE DURANGO .....	278
5.4. ANÁLISIS DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2010 DEL INSTITUTO SUPERIOR DE AUDITORIA Y FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE SONORA .....	281
5.5. ANÁLISIS DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2010 DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE SINALOA .....	284
RECAPITULACIÓN .....	287

## **CAPÍTULO VIII – ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE ACTORES TÉCNICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO ..291**

INTRODUCCIÓN .....	291
1. SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE ACTORES TÉCNICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO .....	292
2. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LAS EFS .....	294
2.1. OPINIÓN GENERAL ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS EFS .....	295
2.2. RELACIÓN ENTRE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EL EJERCICIO DEL MISMO .....	303
2.3. INDEPENDENCIA DE LAS EFS PARA EJERCER SU LABOR .....	308
2.4. CONDICIONES POLÍTICAS PARA UN MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LAS EFS .....	313
2.5. RESULTADO FINAL CUANDO LAS EFS SOLICITAN A UN TERCERO LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES .....	316
2.6. FACULTADES DE LAS EFS PARA IMPONER SANCIONES EFECTIVAS .....	318
2.7. PARTICIPACIÓN DE UN MAYOR NÚMERO DE ACTORES SOCIALES EN LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN .....	325
2.8. INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO MÁXIMO DE DECISIÓN DE LAS EFS .....	329
3. PROPUESTAS DE MEJORA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA EFS .....	332
3.1. Asignación de autonomía a las EFS .....	333
3.2. Fortalecimiento de la capacidad de sanción .....	334
3.3. Mayor involucramiento de la participación ciudadana en la fiscalización .....	334
3.4. Mayor profesionalización del personal de las EFS .....	335
3.5. Mejoramiento del marco jurídico .....	336
3.6. Mejoramiento de procesos operativos .....	337
4. PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS EFS .....	340
4.1. Politización de la función de fiscalización .....	340
4.2. Falta de profesionalización de los actores participantes .....	341
4.3. Falta de involucramiento de la ciudadanía .....	342
RECAPITULACIÓN .....	343

## **CAPÍTULO IX - PROPUESTAS DE FORTALECIMIENTO AL MODELO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y SANCIÓN EN MÉXICO**

.....	<b>346</b>
INTRODUCCIÓN.....	346
1. ENFOQUES DE FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN Y DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....	347
2. PROPUESTAS DE FORTALECIMIENTO A LOS PROCESOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y SANCIÓN PARA UN MEJOR COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO. ....	352
2.1. INTEGRACIÓN DE UNA COMISIÓN CIUDADANA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....	355
2.2. OBLIGATORIEDAD DE SEGUIMIENTO A LAS DENUNCIAS CIUDADANAS DE CORRUPCIÓN.....	361
2.3. ASIGNACIÓN DE LA FACULTAD EXCLUSIVA DE FISCALIZACIÓN A LAS EFS. ..	363
2.4. OTORGAMIENTO DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL PLENA A LAS EFS.....	367
2.5. FACULTAMIENTO A LAS EFS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ECONÓMICAS VINCULATORIAS .....	370
2.6. FACULTAMIENTO A LAS EFS PARA SOLICITAR DIRECTAMENTE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS. ....	374
2.7. FACULTAMIENTO A LAS EFS PARA EFECTUAR DIRECTAMENTE DENUNCIAS PENALES.....	375
2.8. CONSTITUCIÓN DE UNA COMISIÓN AUTÓNOMA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	377
2.9. CONSTITUCIÓN DE UNA FISCALÍA AUTÓNOMA ESPECIALIZADA EN DELITOS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. ....	382
2.10. REALIZACIÓN DE JUICIOS ORALES PARA EL DESAHOGO DE LOS DELITOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS .....	388
2.11. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA FISCALIZACIÓN Y DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN. ....	389
2.12. DEFINICIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES ESTANDARIZADOS DE DESEMPEÑO DE LAS EFS EN MÉXICO PARA MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD .....	392
3. BENEFICIOS Y RIESGOS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA .....	394
RECAPITULACIÓN .....	401
<b>CAPITULO X - CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>404</b>
INTRODUCCIÓN.....	404
1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....	404
2. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN .....	405
2.1. CONCLUSIONES GENERALES.....	406
2.2. CONCLUSIONES EN RELACIÓN A LA AUTONOMÍA Y LA EFECTIVIDAD DE LAS EFS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN .....	411
2.3. CONCLUSIONES EN RELACIÓN A LA FACULTAD DE SANCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DE LAS EFS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN .....	413
<b>ANEXO NO. 1 .....</b>	<b>421</b>



**GUÍA PARA ENTREVISTA DE LA PERCEPCIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.....421**

**BIBLIOGRAFÍA .....424**

ACADÉMICA .....	424
INFORMES DE INSTITUCIONES .....	436
NORMATIVA .....	438
WEBGRAFÍA .....	440

**ÍNDICE DE ILUSTRACIONES .....448**

FIGURAS.....	448
GRÁFICAS .....	449
TABLAS.....	450
CUADROS.....	451

**ÍNDICE DE ABREVIATURAS .....453**

**THESIS SUMMARY .....456**

INTRODUCTION .....	456
1. OBJECTIVE OF THE RESEARCH .....	458
2. RESEARCH METHODOLOGY .....	460
2.1. Analysis of the theoretical framework of the research. ....	460
2.2. Analysis of the role of the external control function in the context of governance. ....	461
2.3. Analysis of international models and instruments of external auditing agencies. ....	461
2.4. Analysis of the external auditing function in the context of public finances in Mexico. ....	462
2.5. Analysis of the legal framework of external auditing agencies in Mexico. ....	462
2.6. Analysis of the effectiveness of external auditing agencies in Mexico. ....	463
2.7. Analysis of the perception of technical, political and social actors in relation to the effectiveness of external auditing agencies in Mexico. ....	463
3. RESULTS OF THE RESEARCH.....	464
3.1. General findings. ....	464
3.2. Findings in relation to the autonomy and effectiveness of external auditing agencies in the fight against corruption. ....	468
3.3. Findings in relation to the powers to sanction and the effectiveness of the external auditing agencies in the fight against corruption. ....	470
4. CONCLUSIONS OF THE RESEARCH.....	474

# INTRODUCCIÓN

México, con sus 112 millones de habitantes es un país de fuertes contrastes. Por un lado, está un pujante segmento de la sociedad que destaca económicamente y participa activamente en la generación de riqueza y por el otro, casi la mitad de la población – más de cincuenta millones de habitantes - que están en estado de pobreza, llegando veinte millones de ellos a ubicarse en un estado de pobreza extrema. Con un escenario como el que se describe, es posible imaginar los recursos presupuestales que requieren los diferentes ámbitos de gobierno, el federal en el ámbito nacional y los estatales y municipales en la escala subnacional, para hacer llegar los satisfactores mínimos de bienestar a los segmentos de la población más necesitados.

Ahora bien, frente a un abrumador escenario de necesidades prácticamente ilimitadas y urgentes para apoyar a la población más desvalida, y para implementar las políticas y programas públicos en beneficio de toda la población, los diferentes ámbitos de gobierno en México disponen de recursos presupuestales limitados debido a varias razones. En la perspectiva de los ingresos, la limitación referida proviene no necesariamente de la baja carga tributaria de las personas físicas y morales, sino más bien, por la evasión generalizada del cumplimiento de las obligaciones fiscales y por la gran cantidad de personas y organizaciones que operan en la sombra de la informalidad de la economía. Por otro lado, en la perspectiva del gasto público, la limitación proviene básicamente por la ineficiencia con que se ejerce el gasto público y por la utilización generalizada de prácticas corruptas en el ejercicio del presupuesto público.

En efecto, la evidencia analizada como parte de esta investigación, pone de relevancia los importantes problemas que aquejan a las finanzas públicas de los diferentes ámbitos de gobierno en México: una insuficiencia en la recaudación, alta evasión fiscal, una presencia importante y creciente del sector informal en la

economía, un gasto público ineficiente, un creciente endeudamiento y sobretodo la incapacidad para aliviar los fuertes rezagos sociales que padece un porcentaje importante de la población mexicana. Por lo anterior, en los años recientes las fuertes presiones en los presupuestos públicos de los diferentes ámbitos de gobierno, se han intentado resolver mediante reformas fiscales recaudatorias, sin fortalecer en forma suficiente los instrumentos legales que promuevan una fiscalización superior adecuada para mejorar la eficiencia con la que se operan dichos recursos, y para minimizar la corrupción y la impunidad en el ejercicio del presupuesto público.

Por lo anterior, la presente investigación parte de la idea de que la efectividad de la función de fiscalización superior en México debe ser adecuadamente diagnosticada para evaluar su contribución al combate a la corrupción y verificar la necesidad de su fortalecimiento a fin de asegurar que cumpla con su misión fundamental de promover la eficiencia en el ejercicio del presupuesto público y de castigar a los funcionarios responsables de alguna irregularidad o ilícito.

En las diferentes secciones del reporte de esta investigación se presentará en detalle el planteamiento metodológico utilizado, el marco teórico de la misma, el análisis efectuado en la función de fiscalización superior en el contexto de la gobernanza, el análisis de diversos modelos e instrumentos de fiscalización superior en el mundo, el planteamiento de la función de fiscalización superior en el contexto de las finanzas públicas en México, el diagnóstico de las disposiciones legales que regulan esta importante función, los resultados de las percepciones de la función de fiscalización obtenidas de una grupo selecto de actores políticos, sociales y académicos y el planteamiento de una serie de propuestas para el fortalecimiento del proceso de fiscalización y sanción basado en entidades autónomas, con capacidad de sanción y con mayor involucramiento de la sociedad.

# **CAPÍTULO I - PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN**

## **INTRODUCCIÓN**

En el presente capítulo se procederá a presentar los elementos que configuran el planteamiento metodológico de la investigación que se pretende realizar. En primer término, se describe el objetivo de la investigación, se plantean las hipótesis de trabajo, se enumera y describe pormenorizadamente la metodología seguida en el desarrollo de la investigación y finalmente se presenta la estructura del reporte de investigación.

### **1. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN**

En las democracias modernas, contar con mecanismos eficientes de rendición de cuentas y fiscalización es un requisito esencial de un buen gobierno. El estudio de la fiscalización superior en México, parte de la idea de que una débil fiscalización del presupuesto público propicia una recaudación insuficiente, un ejercicio ineficiente del gasto del aparato gubernamental y un alto nivel de corrupción y de impunidad entre los servidores públicos ante la ausencia de sanciones efectivas impuestas a los funcionarios responsables de la desviación en el uso de los recursos públicos. Igualmente, una débil fiscalización de los presupuestos públicos contribuye a la falta de consolidación del estado de derecho que debe de permear a todos los ámbitos de la sociedad.

A juzgar por la evolución que en los últimos años ha tenido el fenómeno de la corrupción en México, así como por la percepción de la misma por parte de los ciudadanos, las reformas legales efectuadas en este país por recomendación de organismos internacionales tales como la Organización para la Cooperación y

Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, para minimizarla y para promover la eficiencia en el uso del presupuesto público, no han tenido los efectos esperados.

En efecto, el gobierno mexicano ha venido implementando en los últimos 20 años las recomendaciones efectuadas por organismos internacionales para promover la eficiencia y la transparencia del uso de los recursos presupuestales a través de mecanismos tales como: la descentralización, la rendición de cuentas, la transparencia y acceso a la información pública, la profesionalización del servicio público, el fortalecimiento de las capacidades de los órdenes de gobierno estatal y municipal, la participación ciudadana, la evaluación del desempeño, la responsabilidad hacendaria, la estandarización de la información financiera gubernamental y la fiscalización. Sin embargo, a la luz de índices internacionales y nacionales de percepción de la corrupción, los resultados obtenidos de dichas acciones han sido desalentadores.

Aunado a lo anterior, las reformas a las leyes fiscales que se han efectuado recientemente en el país, se han centrado principalmente en aspectos recaudatorios y de forma insuficiente en aspectos de eficiencia de gasto público, transparencia y rendición de cuentas. De hecho, tomando en cuenta la situación de crisis económica que afecta a las finanzas públicas en los diferentes países del orbe, en el caso de México las limitaciones en la disponibilidad de recursos públicos y sobre todo la condición de necesidad extrema en que se encuentra aproximadamente el 50% de la población mexicana, la reforma fiscal que México necesita pudiera radicar en el fortalecimiento de mecanismos – principalmente de fiscalización superior– que combatan la corrupción y la impunidad, y que privilegien el incremento de la eficiencia del gasto público.

En la perspectiva estatal, recientemente las entidades de fiscalización superior (EFS) en México han estado recibiendo cada vez mayor apoyo e impulso por parte del poder legislativo – al cual están adscritas - para la modernización de su soporte jurídico, el fortalecimiento de sus facultades y el perfeccionamiento de sus herramientas y esquemas de trabajo. Entre las acciones con que se han

fortalecido a este tipo de organizaciones recientemente, está un mayor grado de autonomía técnica y de gestión, el aumento de la cobertura de su revisión a un número mayor de sujetos fiscalizados, el aumento del alcance de su revisión al incluir también la evaluación del desempeño, la utilización de mejores metodologías de fiscalización, los esquemas de profesionalización del personal de dichas entidades, los mecanismos de coordinación con otras entidades de fiscalización ya sea internas o externas y la posibilidad de contar con una dosis acotada de participación ciudadana en las labores de fiscalización.

Si bien es cierto que se han alcanzado algunos mínimos óptimos de funcionamiento en la fiscalización del presupuesto público, tanto en la cobertura del presupuesto fiscalizado como en la técnica de fiscalización utilizada, también es cierto que las EFS en México pueden estar creando en la sociedad una expectativa de resultados con la que no cumplen, dando la impresión de que se está trabajando efectivamente y dejando sin castigar importantes irregularidades administrativas o actos abiertamente ilícitos en el ejercicio del presupuesto público.

Dado que en México las EFS son órganos técnicos auxiliares del Poder Legislativo ya sea federal o estatales, la falta de autonomía de la que disponen este tipo de organizaciones puede impactar desfavorablemente la efectividad con que fiscalizan y combaten a la corrupción al facilitar la existencia de influencias políticas ejercidas en forma velada o abierta, principalmente por integrantes del Poder Legislativo, del cual dependen las EFS en la mayor parte de los casos, y en algunos casos, por parte del Poder Ejecutivo. De la misma forma, puede que las EFS no tengan facultades de sanción o que éstas estén severamente limitadas.

Por lo anterior, la presente investigación trata de comprobar si el grado de autonomía que tienen las EFS en México y las facultades de sanción que detentan, les permiten llevar a cabo con efectividad la labor de fiscalización de los presupuestos públicos, contribuyendo a la consolidación del estado de derecho, a la promoción del uso racional y eficiente de los recursos públicos y el combate a la corrupción, identificando irregularidades en el ejercicio del presupuesto público y –

en su caso – sancionando ejemplarmente a los funcionarios públicos y particulares responsables de alguna irregularidad en el ejercicio del presupuesto público. Para el logro de lo anterior, será necesario analizar detenidamente el papel que desempeñan las EFS en México y los resultados obtenidos en el desempeño de tan importante función.

## **2. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

Por las razones expuestas en la sección anterior, como punto de partida de este trabajo de investigación se han planteado dos hipótesis:

### **2.1. HIPÓTESIS 1: LA AUTONOMÍA Y LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

De acuerdo a las reformas legales efectuadas en los últimos diez años, a las EFS en México se les ha dotado de mayores grados de autonomía. Sin embargo, dado que a final de cuentas la facultad de la fiscalización superior continúa residiendo en el Poder Legislativo, el trabajo de la EFS continúa supeditado a dicho poder.

Por lo anterior, partiendo del supuesto de que el grado de autonomía asignado a las EFS en México influencia el trabajo desempeñado por las mismas, la primera hipótesis de la investigación que se presenta es que el grado de autonomía que contemplan las leyes en la materia y que regulan el trabajo desarrollado por las EFS en México, impacta negativamente en la efectividad con la que es desempeñada dicha función.

## **2.2. HIPÓTESIS 2: LAS FACULTADES DE SANCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

Por otro lado, las EFS en México no tienen la plenitud de atribuciones y facultades para imponer sanciones, por lo que deben de recurrir a un tercero -en algunos casos a los mismos sujetos fiscalizados- para que analicen la evidencia sobre alguna irregularidad detectada, evalúen la pertinencia de la aplicación de la sanción correspondiente y – en su caso - decidan imponerla y dar seguimiento a la implementación de la misma.

Por lo anterior, partiendo del supuesto de que las facultades de sanción con la que se desempeñan las EFS en México impactan el trabajo desempeñado por las mismas, la segunda hipótesis de la investigación que se presenta es que las limitaciones en las facultades de sanción de que disponen las EFS en México que actualmente contemplan las leyes en la materia y que regulan el trabajo desarrollado por las mismas, impactan negativamente en la efectividad con la que es desempeñada dicha función.

## **3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

Para la comprobación de las dos hipótesis de trabajo de la presente investigación se procedió a realizar las siguientes actividades:

1. Planteamiento del marco teórico de la investigación;
2. Análisis de la función de fiscalización en el contexto de la gobernanza;
3. identificación de mejores prácticas internacionales en relación a los modelos e instrumentos de fiscalización superior;
4. Análisis de la función de fiscalización superior en el contexto de las finanzas públicas en México;



5. Análisis del marco legal aplicable a las EFS en México;
6. Análisis de la efectividad de las EFS en México en el combate a la corrupción;
7. Análisis de la percepción de los actores técnicos, políticos y sociales en relación a la efectividad de las EFS en México; y
8. Planteamiento de propuestas para el fortalecimiento de las EFS en México.

En las siguientes secciones de este reporte, se describirá con detalle el trabajo desarrollado en cada una de las actividades de la metodología enunciada.

### **3.1. PLANTEAMIENTO DEL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN**

El análisis partió de la conceptualización inicial de la forma en que se construye un estado, de los elementos que lo configuran, así como de la forma en que se abordan los asuntos públicos. Igualmente, en esta etapa de la investigación se procedió al análisis del concepto de poder público y las fallas que con el paso del tiempo ha presentado en algunos países.

Más adelante se procedió a analizar la función de fiscalización superior como un elemento imprescindible para promover la eficiencia del gasto público y minimizar la corrupción. Asimismo, se identificó y profundizó en los aspectos teóricos más relevantes de las perspectivas desde las cuales se estudiaría las EFS en México: la autonomía con la que operan y la facultad sancionatoria de que disponen para castigar a los funcionarios públicos responsables de conductas inadecuadas en el ejercicio del gasto público. En particular se revisó en detalle el concepto de autonomía, los principios que la rigen y su tipología. En el caso de la facultad sancionatoria, se analizó con detalle este concepto y sus atributos principales.

Además, se procedió a identificar y analizar los resultados más relevantes de las investigaciones previas efectuadas en órganos autónomos desde la perspectiva de su diseño institucional, de su efectividad y de la calidad del marco legal. En relación a las facultades sancionatorias de las EFS, se analizó este concepto haciendo énfasis en la vinculatoriedad u obligatoriedad del cumplimiento de las sanciones y se procedió a describir los diferentes tipos de responsabilidades y sanciones a que pueden ser sujetos los servidores públicos.

### **3.2. ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA**

Como segundo paso de la metodología de investigación, se analizó el concepto de gobernanza en general y aplicado particularmente en el ámbito de las finanzas públicas y concretamente en relación con la función de fiscalización superior.

En este sentido, en esta etapa de la investigación se analizaron algunas tendencias de la administración pública contemporánea que se han planteado para solucionar los problemas públicos, haciendo especial énfasis en los conceptos de gobernabilidad y gobernanza y en la participación ciudadana de los asuntos públicos. En este último tema, con el propósito de perfilar la posibilidad de un mayor involucramiento de la sociedad en la función de fiscalización, se procedió a analizar este concepto, especificando las formas que puede tener, así como los grados en que se puede dar.

### **3.3. ANÁLISIS DE LAS MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE MODELOS E INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

Como tercer paso de la metodología de la investigación, se procedió a documentar y analizar los aspectos más relevantes de los principales modelos de fiscalización

superior vigentes en diferentes países y que están documentados en la práctica internacional. Se analizó la implementación de los modelos de fiscalización identificados en un conjunto de nueve países de Europa, Asia y América seleccionados en base a su posicionamiento en el Índice de Percepción de la Corrupción 2010 elaborado por Transparencia Internacional, a su pertenencia al grupo de países más industrializados (G-20) y a la Organización para la Cooperación y desarrollo Económico (OCDE). La muestra de países se configuró por Canadá, Australia, Alemania, Japón, Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, España y Corea.

Adicionalmente, a partir de los instrumentos de fiscalización superior identificados en los diferentes países analizados, se realizó un listado de aquellos instrumentos de fiscalización de vanguardia con aplicación potencial en México.

### **3.4. ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL CONTEXTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO**

Con el propósito de identificar el contexto en el cual debe operar la función de fiscalización superior en México, en esta etapa de la investigación se procedió a realizar un análisis de los aspectos más relevantes de la situación política, financiera y social en México, como preámbulo al análisis de la situación actual que presenta y las áreas de oportunidad que tiene el modelo actual de fiscalización superior en México.

Dicha panorámica permitió ubicar - partiendo de la visión federalista de la república mexicana - la forma en que se ha concebido la coordinación fiscal, la evolución y la situación actual de la asignación de las potestades recaudatorias y de las responsabilidades de gasto entre los diferentes ámbitos de gobierno, el esquema de transferencias de recursos presupuestales, que derivadas de la asignación de referencia, ha sido necesario implementar entre los diferentes

gobiernos, así como los esquemas de rendición de cuentas y de fiscalización de dichos recursos.

Asimismo, se realizó un análisis de los problemas más relevantes que aquejan al manejo de las finanzas públicas en México y los impactos más importantes en materia de fiscalización. Igualmente, con el propósito de ubicar la función de fiscalización superior dentro del ciclo de gestión financiera, se identificaron las etapas genéricas del proceso presupuestario, destacando entre ellas la de fiscalización de los recursos públicos.

### **3.5. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL APLICABLE A LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

Uno de los aspectos clave de la presente investigación, es el análisis del marco normativo en el que operan las entidades de fiscalización en México. Por lo anterior, en esta etapa de la investigación se realizó un recuento y descripción de las principales reformas que para una mejor gobernanza de las finanzas públicas se han llevado a cabo en México en los años recientes.

Igualmente, con el mismo propósito enunciado, se procedió a analizar el modelo normativo actual aplicable a las entidades de fiscalización superior en el ámbito federal y en el estatal a través de las leyes de fiscalización correspondientes y demás ordenamientos legales relacionados. El análisis de las leyes que rigen la operación de las entidades de fiscalización en México se enfocó principalmente en las perspectivas de autonomía y facultades de sanción.

### **3.6. ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

Con el objetivo de evaluar la operación de las entidades de fiscalización en México en relación a la labor de fiscalización desarrollada y su efectividad para combatir la

corrupción, se procedió a analizar la información operativa contenida en el informe anual de actividades 2010, disponible en las páginas electrónicas de las propias entidades.

En particular, el análisis se centró en la cantidad de entidades públicas auditadas por cada órgano de fiscalización superior; la cantidad de irregularidades identificadas como resultado de la revisión; la cantidad de irregularidades solventadas por lo sujetos de fiscalización; la cantidad y monto de sanciones económicas impuestas y finalmente implementadas; la cantidad de sanciones administrativas promovidas ante los órganos internos de control de los sujetos fiscalizados para su revisión, análisis y eventual decisión y las finalmente impuestas y cumplimentadas; las denuncias de hechos ilícitos efectuadas ante el ministerio público autorizado para tal fin, así como las órdenes de aprehensión obsequiadas por un juez y las sanciones penales finalmente impuestas por una autoridad judicial.

### **3.7. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE ACTORES TÉCNICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES EN RELACIÓN A LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

En esta etapa de la investigación, y con el objetivo de recabar la percepción de diferentes actores políticos y sociales en relación a la efectividad del trabajo desarrollado por las EFS en México, se procedió a la realización de entrevistas a profundidad con representantes de diferentes grupos de interés que desempeñan roles importantes en torno a este tipo de instituciones, tales como titulares y ex titulares de las EFS, legisladores federales y estatales de fracciones mayoritarias y minoritarias, directivos de organizaciones civiles con alcance nacional enfocadas a la transparencia y rendición de cuentas, y con académicos de universidades públicas y privadas especialistas en temáticas de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

La percepción expresada por los diferentes actores políticos y sociales entrevistados vino a complementar el análisis del marco normativo en el que operan las entidades de fiscalización superior, así como el análisis de la efectividad del trabajo desempeñado por las EFS en México, realizado a la luz de informes oficiales en donde consta las actividades realizadas y consignan los resultados de su labor.

### **3.8. PLANTEAMIENTO DE PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y SANCIÓN EN MÉXICO**

Como última etapa en la metodología de investigación utilizada, se procedió a plantear una serie de propuestas concretas para fortalecer a las entidades de fiscalización superior en México y aumentar su efectividad en el combate a la corrupción.

Dichas propuestas tienen el objetivo de otorgar a las EFS en México la autonomía constitucional plena para ejercer sus actividades, de dotar a las EFS de facultades para imponer sanciones económicas, para promover sanciones administrativas y plantear denuncias penales en contra de funcionarios públicos responsables de ilícitos en forma directa, asegurando el trámite de dichas solicitudes de sanción a través de entidades autónomas que objetivamente analicen las solicitudes de sanción, decidan la acción pertinente y se encarguen de su implementación. Finalmente, las propuestas contemplan la incorporación de una mayor participación ciudadana en esta importante función. Igualmente, en esta etapa de la investigación se procedió a realizar un análisis de los beneficios y de los costos de la implementación de las propuestas efectuadas.

## **4. ESTRUCTURA DEL REPORTE DE LA INVESTIGACIÓN**

El reporte de la investigación realizada se estructura en tres grandes apartados o secciones. En la primera sección se identifican los conceptos más relevantes relacionados con el tema objeto de la investigación, se revisa el marco teórico en el que se encuadra la función de la fiscalización superior, se analizan los diferentes enfoques de la administración pública contemporánea haciendo énfasis en el enfoque de gobernanza, y se describen y analizan diferentes modelos e instrumentos de fiscalización superior en el mundo.

En la segunda sección de la investigación se analiza la función de fiscalización superior en el caso de México en el contexto político, financiero y social de los diferentes ámbitos de gobierno mexicanos, se analizan los diferentes ordenamientos legales en materia de fiscalización superior contenidos en la constitución federal y en las leyes que regulan esta función, se analiza la efectividad de las EFS en México a través de una muestra de los informes anuales de labores de estas instituciones, y se recopila la percepción de un grupo selecto de expertos en el tema en relación a la efectividad del trabajo desarrollado por las EFS en México, todo ello con el propósito de comprobar la efectividad de este tipo de organizaciones, de identificar las causas que fomentan o limitan su efectividad, sus áreas de oportunidad, y una eventual necesidad de fortalecimiento para incrementar su efectividad.

Finalmente, en la tercera sección del reporte de investigación se presentan las propuestas de reforma a la función de fiscalización superior así como los hallazgos y conclusiones más relevantes de la investigación. A continuación se describe los aspectos principales del contenido de cada sección y capítulo del reporte de la investigación.

## **4.1. SECCIÓN PRIMERA: ANÁLISIS TEÓRICO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

En el capítulo I del reporte de la investigación se presenta el objetivo de la misma, se plantean las hipótesis de la investigación así como los aspectos metodológicos de la misma, igualmente, se identifican las premisas básicas desde las cuales se hace el análisis de la función de fiscalización superior, justificando la necesidad de investigar las causas de una fiscalización deficiente y las posibles acciones para su fortalecimiento.

En el capítulo II del reporte, se procede a hacer un estudio teórico de la fiscalización teniendo como punto de partida la rendición de cuentas y los elementos que configuran a la misma. Asimismo en este apartado se analizan las diferentes teorías y tipos de control así como las diferentes tipos de fiscalización de los recursos públicos, y se analizan investigaciones recientes en relación a estudios sobre las perspectivas motivo de la investigación: autonomía de las EFS, facultad sancionatoria de los órganos de fiscalización y participación ciudadana como coadyuvante en la realización de esta función. Finalmente se hace una reflexión acerca de la importancia de la función de fiscalización superior en el ejercicio de los recursos públicos para promover un buen gobierno, misma que servirá de base para el planteamiento de la investigación.

El concepto de gobernanza ha ido arraigándose cada vez más en el mundo de la administración pública contemporánea. La idea de que la cosa pública es algo demasiado importante como para que quede exclusivamente en manos del Estado excluyendo a la sociedad civil, ha ido calando cada vez más hondo en el mundo de hoy. Particularmente, en países como México en donde problemáticas como la inseguridad, la pobreza y la corrupción – entre otras – han pasado a revelarse como serias amenazas para la gobernabilidad, la participación ciudadana es cada vez más necesaria y urgente para que junto con las instancias gubernamentales se puedan plantear opciones viables de solución a tan ingentes problemas. En el capítulo III de esta investigación se describe con amplitud este concepto aplicado



en el ámbito de las finanzas públicas y particularmente en la función de fiscalización superior. Asimismo, se describen los conceptos de gobernabilidad, buen gobierno y participación ciudadana como diferentes acepciones del término, adoptando esta última para propósitos de esta investigación y se analizan en detalle los principios y características que lo configuran.

Con el objetivo de identificar modelos exitosos de fiscalización superior vigentes en otros países, en el capítulo IV se lleva a cabo la identificación de diferentes modelos e instrumentos que están documentados en la práctica internacional especificando los países en los cuales se aplican. De esta forma, en este capítulo se presenta el modelo monocrático, el modelo de corte y el modelo de consejo, identificando el modelo utilizado en la mayoría de las 188 organizaciones de fiscalización superior afiliadas al INTOSAI. Asimismo se identifican los diferentes instrumentos de fiscalización superior que han mostrado modernidad y eficacia a partir de las mejores prácticas analizadas. Finalmente, se hace una reflexión en relación a la necesidad de implementar en gobiernos democráticos modelos e instrumentos de fiscalización de última generación con el objetivo de coadyuvar a la disminución de la corrupción y a la eficiencia del gasto público.

## **4.2. SECCIÓN SEGUNDA: LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL CASO DE MÉXICO**

La sección segunda del reporte de la investigación inicia con el capítulo V, el cual se enfoca a describir el contexto financiero, presupuestal, político y social en el que opera la fiscalización superior en México, identificando sus áreas de oportunidad. El propósito de esta sección, es brindar un marco de referencia en el cual se habrán de presentar diagnósticos y plantear eventualmente propuestas para el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización del gasto público en México. En primer término, se describe la organización y el funcionamiento político de los diferentes órdenes de gobierno en México de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Asimismo, se describe el mecanismo de coordinación fiscal que

existe entre los diferentes ámbitos de gobierno, así como la estructura de sus finanzas públicas y se ubica el proceso de fiscalización dentro del ciclo de presupuestación en las administraciones públicas en México.

En particular, a partir de la estructura federalista del país y de su impacto en la esfera fiscal y con el objetivo de que se visualicen los recursos presupuestales de que disponen los diferentes ámbitos de gobierno en México, en este capítulo se brinda una panorámica de las finanzas públicas. En este sentido, se revisa el sistema nacional de coordinación fiscal que establece tanto la distribución de potestades tributarias como las responsabilidades de gasto y configura las transferencias gubernamentales entre los diferentes ámbitos de gobierno, revisando la evolución que ha tenido en los últimos veinte años. Asimismo, en este mismo capítulo, se presenta la estructura de los presupuestos de ingresos y egresos de los diferentes ámbitos de gobierno en México y se analiza el proceso presupuestario mexicano desde una perspectiva conceptual, haciendo énfasis en la etapa de fiscalización con el objetivo de ubicar dicha función dentro del contexto presupuestario.

Finalmente, se hace una reflexión acerca de los problemas más relevantes que presenta la gestión de los recursos públicos tanto en su componente de recaudación como en el de gasto, enfatizando los grandes rezagos sociales existentes en el país, así como los recursos limitados con los que se cuenta, concluyendo en la necesidad de hacer más eficiente la utilización del gasto público en México a través de mecanismos de fiscalización acordes a las necesidades y a la situación actual.

En el capítulo VI se analiza el modelo actual de fiscalización superior en México a través del análisis metódico de las leyes mexicanas de fiscalización superior tanto en el ámbito federal como en el estatal, presentando el esquema conceptual de dicha función, su marco normativo y especificando el alcance de las funciones, poniendo especial énfasis en los aspectos de autonomía, y facultades sancionatorias. Asimismo, en este mismo capítulo, se hace un recuento de las reformas que para una mejor gobernanza de las finanzas públicas se han

efectuado en México en los años recientes producto de las recomendaciones de diversos organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

De esta forma, se listan las reformas relativas a descentralización, transparencia, profesionalización del servicio público, participación ciudadana, capacidad institucional, rendición de cuentas, responsabilidad hacendaria, evaluación del desempeño, contabilidad gubernamental, y fiscalización, entre otras, centrándonos nuevamente en la necesidad de fortalecer y hacer más eficiente los mecanismos y esquemas de fiscalización de las finanzas públicas en el marco de la gobernanza y enfatizando la necesidad de contar con mecanismos que promuevan la eficiencia del gasto público en los diferentes ámbitos de gobierno. Finalmente, en este apartado se identifican las principales áreas de oportunidad de la fiscalización superior en México que impiden que esta función se ejerza con efectividad, las cuales darán pie para presentar en el capítulo IX las propuestas de ajuste al modelo de fiscalización superior mexicano.

Con el objetivo de evaluar la efectividad de las entidades de fiscalización superior en México, en el capítulo VII se analizan los resultados estandarizados más relevantes de la operación de las entidades de fiscalización superior en México, tanto en el ámbito federal como en el estatal, consignados en una muestra de los informes anuales de actividades. A partir de la información contenida en dichos informes se procede a analizar la efectividad del trabajo de fiscalización en base a indicadores clave en relación a observaciones identificadas, irregularidades validadas con el sujeto fiscalizado, y sanciones económicas, administrativas o penales promovidas o impuestas ante las autoridades competentes.

En el capítulo VIII se presentan los resultados de las entrevistas a profundidad realizadas a diferentes actores técnicos, políticos y sociales relacionados con la fiscalización superior en México para conocer su percepción en relación a la efectividad de las EFS en México. En dicho panel de expertos, se encuentran titulares en activo de EFS (Auditores Superiores) tanto en el ámbito federal como en el estatal; Ex Titulares de EFS (Ex Auditores Superiores) tanto en el ámbito

federal como en el estatal; legisladores federales de fracciones mayoritarias y minoritarias integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; legisladores locales de fracciones mayoritarias y minoritarias; directivos de organizaciones de la sociedad civil relacionados con temas de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización; así como académicos investigadores de este tema provenientes de instituciones universitarias públicas y privadas con alcance nacional. Las opiniones vertidas por dicho grupo de expertos se centran en la percepción acerca de la efectividad actual de las entidades de fiscalización superior en México e ideas para su fortalecimiento.

#### **4.3. SECCIÓN TERCERA: PROPUESTAS Y CONCLUSIONES**

En el capítulo IX del reporte de investigación, se presentan las propuestas de fortalecimiento al modelo de fiscalización superior vigente en México y se especifican las adecuaciones que sería necesario hacer al marco normativo de la fiscalización para modernizarlo. En el esquema que se propone, las EFS seguirán teniendo las funciones básicas de una entidad de esta naturaleza en cuanto a prevención de ilícitos y desvíos del presupuesto, revisión de cuenta pública, investigación de irregularidades y desvíos, presentación de evidencias sobre las mismas, pero sobre todo se habrá de enfatizar el manejo autónomo e independiente de dichas organizaciones, así como la necesidad de robustecer su capacidad para imponer de sanciones y asegurar su cumplimiento.

En efecto, con las acciones de fortalecimiento que se proponen en este capítulo, en adición a las funciones mencionadas, se pretende dotar de mayores facultades a las EFS para que desarrollen efectivamente su labor en las etapas finales del proceso de fiscalización -una vez concluida la etapa de revisión y de solventación de observaciones preliminares - en las que están incluidas las actividades de determinación final de observaciones, identificación de responsables, imposición de sanciones e implementación de las mismas. Dichas propuestas tienen el objetivo de otorgar a las EFS en México la autonomía constitucional plena para

ejercer sus actividades, de dotar a las EFS de facultades para imponer sanciones a los funcionarios públicos responsables de ilícitos en forma directa y vinculatoria, asegurando el cumplimiento de las mismas y de incorporar una mayor participación ciudadana en esta importante función. Igualmente, en este mismo capítulo se presenta un balance de los beneficios y de los costos de la implementación de las propuestas efectuadas.

Finalmente, en el capítulo X del reporte de la investigación se presenta un resumen de la investigación, así como de la metodología de investigación utilizada, así como los hallazgos más relevantes y las conclusiones finales así como las líneas de investigación que podrían abordarse posteriormente.

Como corolario al reporte de investigación, los capítulos enunciados se complementan con un listado de la bibliografía utilizada como referencia y una serie de anexos documentales de soporte.

## **CAPÍTULO II - MARCO TEÓRICO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

### **INTRODUCCIÓN**

Los recursos que integran las haciendas públicas tienen el objetivo principal de generar resultados a las comunidades que han aportado una parte de sus ingresos para la realización de obras y servicios públicos. Ahora bien, dichos resultados deben ser administrados tomando en cuenta una serie de atributos entre los cuales están la observancia de las leyes y reglamentos aplicables, la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y una adecuada rendición de cuentas. El ejercicio de los recursos públicos sin tales características propiciaría ineficiencia y corrupción por lo que la fiscalización efectiva de los mismos y la imposición de la sanción correspondiente en caso de irregularidades observadas, es un elemento clave para promover en general la cultura de la legalidad y en particular un buen gobierno en donde se privilegie la eficiencia, la transparencia, la observancia de las leyes y el combate a la corrupción en el manejo de los presupuestos públicos.

No obstante lo anterior, con frecuencia la función que realizan las EFS para revisar y fiscalizar las cuentas públicas de las entidades gubernamentales, así como las entidades públicas encargadas de implementar las sanciones correspondientes en caso de irregularidades detectadas, se ven limitadas ya sea por la falta de autonomía e independencia para el ejercicio de su función, por la falta de facultades para solicitar o para implementar las sanciones que se les imputa a los servidores públicos, por la falta de transparencia en los procesos inherentes a dicha función y por la falta de profesionalización del personal de dicha función, entre otras razones. Las fallas anteriores todavía se vuelven más críticas cuando no hay el suficiente involucramiento de la sociedad civil en la supervisión y en la vigilancia de los procesos de fiscalización y sanción.

En consecuencia, con el objetivo de resaltar la importancia de contar con un buen gobierno, con una adecuada rendición de cuentas y con un sólido control de la administración pública, así como con el propósito de identificar acciones que contribuyan a incrementar la efectividad de las instituciones, procesos y estructuras con que se fiscaliza y sanciona el uso de los recursos públicos, resulta necesario revisar el contexto teórico en que se ubican estos procesos, principalmente desde la perspectiva de la autonomía con la que se manejan las entidades de fiscalización con respecto a los poderes públicos, así como en relación a las facultades sancionatorias de que disponen este tipo de instituciones para llevar a cabo eficientemente el combate a la corrupción.

La revisión del marco teórico en que opera la función de control de la administración pública servirá como referencia para analizar más adelante la situación actual de las entidades de fiscalización superior en México, para identificar áreas de mejora y para plantear – en su caso - instituciones y esquemas para fortalecer esta importante función.

Por lo anterior, en el presente capítulo se brinda una panorámica del buen gobierno en los estados democráticos hoy en día. Adicionalmente, se analiza el concepto de rendición de cuentas, así como la problemática de la corrupción, haciendo énfasis en sus causas y en la forma de combatirla. Igualmente, se hace una reflexión de los mecanismos de control interno y externo disponibles para evaluar el desempeño de las administraciones públicas, analizando en detalle la función de fiscalización superior como un elemento imprescindible para promover la eficiencia del gasto público y combatir la corrupción. Más adelante, se presentan diversas aproximaciones que diversos autores han desarrollado en relación a la efectividad de este tipo de organizaciones, así como en relación a su diseño institucional y marco jurídico. Asimismo, se presentan los aspectos más relevantes del marco teórico de las perspectivas desde las cuales se estudiarán las EFS en México: la autonomía con la que operan y la facultad sancionatoria de que disponen para castigar a los funcionarios públicos responsables de conductas inadecuadas en el ejercicio del gasto público. En relación al concepto de

autonomía, se revisará dicho término, los principios que la rigen, así como su tipología. En relación a las facultades sancionatorias de las entidades de fiscalización superior, se analizará este concepto haciendo énfasis en la vinculatoriedad u obligatoriedad del cumplimiento de las sanciones y se describirán los diferentes tipos de responsabilidades y sanciones a que pueden ser sujetos los servidores públicos.

Finalmente, se concluye la conveniencia de analizar la efectividad de la función de control de la administración pública en México, a la luz de los conceptos básicos en que se sustentan las democracias modernas y el buen gobierno, de las disposiciones jurídicas e investigaciones efectuadas en relación a las instituciones responsables de dicha función, así como de las mejores prácticas implementadas en organizaciones similares en el mundo, con el objetivo de comprobar su efectividad y verificar la necesidad de fortalecerlas.

## **1. EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y EL BUEN GOBIERNO**

En la teoría de Max Weber, el Estado es una forma de organización social soberana y coercitiva. Una forma de interpretar este concepto es visualizando al estado como un conjunto de instituciones que poseen la autoridad y la potestad para regular el funcionamiento de la sociedad dentro de un territorio determinado. En este sentido, un elemento de primer orden en la conceptualización del Estado es el poder que ostenta, el cual nace como una necesidad de asegurar la convivencia humana, o como lo llamó Rousseau, el acuerdo social, en el cual si no hay orden y autoridad, se destruye la posibilidad de convivir y de interactuar en una sociedad. El segundo elemento que caracteriza al Estado es el territorio en donde éste posee soberanía interna y externa. Sin embargo, es de hacer notar que la soberanía del Estado radica original y básicamente en el pueblo y que los servidores públicos electos o designados deben responder ante él.



En este sentido, el concepto de poderes públicos se refiere al conjunto de órganos e instituciones del Estado y que han sido instituidos por éste para ejercer la capacidad que tiene de obligar a los diferentes grupos sociales a realizar un acto determinado ejerciendo sus legítimas facultades de poder y de fuerza o como lo apunta Weber, el monopolio de la fuerza. Como ya se ha mencionado, la capacidad que tienen los poderes públicos para operar se ha asignado entre diferentes instituciones, las cuales desarrollan funciones especializadas en forma eficiente ya sea de ejecución, de legislación o de impartición de justicia y están sujetas a un régimen de división y separación clara entre sus funciones fundamentales y a un esquema de contrapesos para evitar excesos y deficiencias.

Desde las conceptualizaciones iniciales de Hamilton, Locke, Rousseau y Montesquieu, acerca de la división de poderes y las ideas básicas de un sistema de pesos y contrapesos, las cuales la abordaron desde diferentes ángulos, los diseños institucionales del gobierno han tratado recurrentemente de proteger al ciudadano del poder de las instancias públicas, de promover una adecuada rendición de cuentas, y con ella un buen gobierno. Sin embargo, a juzgar por las prácticas de corrupción en que se ven involucrados los funcionarios públicos de algunos países, particularmente de la rama ejecutiva del poder, y sobre toda a la impunidad con que enfrentan dichos actos, tal parece que las ideas de separación de funciones, pesos y contrapesos, rendición de cuentas, transparencia y control representan en muchos países unas asignaturas pendientes.

La idea básica que propició la separación de funciones o facultades del Estado, se basó en la distribución de las funciones del mismo ente, consideradas como necesarias para la protección del ciudadano (promulgación de leyes, aplicación de las mismas y la administración la estructura gubernamental) para evitar la concentración del poder y para procurar un mejor control de las diferentes instancias públicas. De tal suerte que en su formulación clásica, y con el objetivo de evitar la supremacía de uno de los poderes públicos sobre los otros, la separación de funciones se complementó con un sistema de controles y contrapesos a implementarse entre los poderes públicos.

Si bien el diseño institucional que se describe tiene un sólido fundamento conceptual, en algunos países, entre los que se cuenta México, la separación de poderes y el mecanismo de controles y contrapesos no funcionan del todo bien en la práctica, particularmente cuando se habla del uso y vigilancia de los recursos públicos. Por lo tanto, partiendo de las ideas básicas de separación de funciones y de controles y contrapesos en la administración pública, resulta interesante verificar las causas por las cuales en la práctica no funcionan adecuadamente estos mecanismos y proponer las acciones necesarias para fortalecer ya sea las instituciones, los procesos y las estructuras que las hagan realidad.

En síntesis, las instituciones que configuran al poder público son necesarias para la convivencia armoniosa y respetuosa de los ciudadanos que habitan en un territorio determinado. Igualmente los poderes públicos son necesarios ya que se requieren instituciones que dicten y apliquen reglas de convivencia claras, estables y públicas para que impere el orden y se pueda ejercer responsablemente el poder, así como instituciones que resuelvan controversias en la aplicación de dichas reglas. No obstante lo anterior, cuando el pueblo ha delegado su soberanía en las instituciones creadas por él mismo, es importante que éstas respeten en todo momento el sistema de pesos y contrapesos que limita el ejercicio mismo del poder y como bien lo apunta Villoria (2010), “y que sus funcionarios se sometan al juicio ciudadano y a la ratificación temporal o al rechazo de su continuidad, aportando todos sus resultados y fracasos con absoluta transparencia, al tiempo que es controlado en el día a día por órganos competentes y una sociedad civil atenta e implicada”.

Sin embargo, a pesar del excelente diseño de instituciones con las que se configuró el poder público basado en la ideas de los grandes clásicos, en algunos países – y México no es la excepción - con el paso del tiempo ha ido degradándose llegando a tomar un papel protagónico el presidencialismo, el régimen de partidos (o partidismo), y la democracia delegativa, entre otros.

De acuerdo con Sartori (1997), un sistema presidencial se considera como tal cuando:1) el presidente (que es jefe de Estado y de gobierno) es electo

popularmente; 2) no puede ser retirado del cargo por decisión del congreso; 3) encabeza el gobierno que designa y 4) cuenta con la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, en el caso de México, el sistema presidencial al que hace alusión Sartori con el paso del tiempo se transformó en un presidencialismo a ultranza en el que el titular del poder Ejecutivo funge como columna vertebral de todo el sistema político al adquirir facultades constitucionales y metaconstitucionales, al ser al mismo tiempo jefe del gobierno y jefe de partido, influir en la integración de los poderes Judicial y Legislativo, ejercer control sobre los medios de comunicación y dirigir indirectamente los procesos electorales, entre otras muchas funciones. (Carpizo, 1987). El presidencialismo en cuestión, también tiene su representación en los ámbitos de gobierno estatal y municipal por la fortaleza que terminó por adquirir la figura del Gobernador de un estado o el Presidente de un municipio.

Históricamente, el presidencialismo en México ha hecho posible que el titular del poder ejecutivo en los diferentes ámbitos de gobierno pudiera llegar a tener un control casi absoluto de los otros poderes, neutralizando con esto el accionar de los sistemas de pesos y contrapesos y de separación de poderes, ejerciendo influencia indebida en la correcta ejecución de estos otros poderes en ciertas funciones básicas como las de generación de leyes, la impartición de justicia, la fiscalización y evaluación del ejercicio del presupuesto público, y el enjuiciamiento y sanción de los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad.

El presidencialismo en México llegó a su máxima expresión en los años ochenta y con la democracia y alternancia vivida con más intensidad a partir de los noventas, se ha venido disminuyendo sus efectos pero no han desaparecido del todo. Como lo menciona Gertz y Maldonado (2009), “actualmente los tres poderes en México, que son el instrumento del ejercicio de la fuerza de unos cuantos sobre los derechos de la persona y de las mayorías, han ido pervirtiendo el modelo original, ya que tanto los poderes como muchos partidos políticos, se han convertido en un todo sistémico y unitario que se sirve a sí mismo y que utiliza a la comunidad y a la

sociedad como pretexto para ejercer una nueva forma de oligarquía absoluta y abusiva con altos riesgos para preservar el pacto social”.

Una situación similar al presidencialismo en cuanto al impacto en el diseño de las instituciones públicas, lo tiene sin duda el régimen de partidos, cuyo protagonismo en el caso de México, se ha exacerbado en grado superlativo<sup>1</sup>. En efecto, en democracias incipientes, los partidos políticos han demostrado tener una serie de defectos que pone en entredicho su labor fundamental en la sociedad. Entre los principales problemas que presentan ésta la opacidad en el manejo de sus recursos financieros, la falta de separación de los recursos humanos, financieros y materiales del Estado y los del partido político, el monopolio de la participación política y particularmente, para efectos de esta investigación, el contubernio con otros partidos y actores políticos y autoridades, para no afectar sus intereses ni los de sus partidarios.

Las situaciones descritas en la sección anterior no necesariamente corresponden a una democracia, sino más bien a una especie de partidocracia en donde los partidos políticos monopolizan la competencia política, se benefician de los recursos financieros que reciben del gobierno, propician un manejo poco pulcro de los recursos del gobierno y los que les corresponden a dichas organizaciones, se conducen con opacidad, con una muy limitada rendición de cuentas y fiscalización de su ejercicio, y finalmente terminan apoyando más sus propios intereses político-partidistas más que los de los ciudadanos, los cuales los empoderaron, facultaron, y dotaron de recursos para que los representara. Los defectos mencionados anteriormente todavía se pudieran ver más decantados en las

---

<sup>1</sup> En teoría, en los estados democráticos, pluralistas y competitivos, los partidos políticos son los vehículos ideales de expresión de los ciudadanos y un medio eficaz para comunicarse con el gobierno en el poder. De hecho, dentro de los distintos actores políticos, los partidos tienen un estatus específico, que les separa del resto de organizaciones presentes en la sociedad civil, y les sitúa en una posición privilegiada dentro del proceso de toma de decisiones. Al contrario que el resto de actores políticos, los partidos no se limitan a tratar de influir en el proceso de toma de decisiones, sino que desarrollan el papel último y fundamental a la hora de tomar la decisión concreta.

dirigencias partidistas llegando a un extremo más que de partidocracia al de la “*cupulocracia*”, en la cual los intereses que más se beneficia son los de un grupo selecto de actores políticos.

No obstante los defectos recientes, los partidos políticos a lo largo del tiempo han jugado un papel de primer orden en la consolidación del Estado, en el diseño de sus instituciones, como instrumento de participación y opinión ciudadana y como vehículo para implementar el concepto de pesos y contrapesos entre los poderes públicos. Sin embargo, en la opinión de Cárdenas (2001), en las postrimerías del siglo XX y sus emergentes transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales, presenciamos un amplio y profundo debate acerca de los partidos, sobre su actuación y su capacidad de procesar los retos que les plantean los cambios en la sociedad y en el Estado actuales. En el caso de México, los partidos políticos han terminado por responder a sus propios intereses más que a los de sus representados.

En forma similar, los ciudadanos entusiasmados con ejercer su legítimo derecho al voto, han participado activamente en los ejercicios electorales convocados por los órganos autónomos responsables de dicha función, pero su participación se ha quedado exclusivamente en ese nivel, dejando que las autoridades electas, ya sea ejecutivas o legislativas, se comporten como les sea más conveniente y dejándoles de exigir en forma contundente que respondan a las promesas y expectativas que crearon durante los procesos eleccionarios, dando paso a un esquema de democracia denominado “delegativa” en el cual, los ciudadanos participan activamente en las elecciones, y una vez realizadas éstas, delegan a las personas electas todo el manejo de la vida política. En este orden de ideas, una de las principales desventajas de la democracia delegativa, es que los partidos políticos obligan a los representantes electos por el pueblo a seguir las plataformas e ideologías que hayan sido definidas en el seno del partido, los dictados por la dirigencia partidista o los impuestos por grupos de poder económico, en lugar de ceñirse a los deseos y expectativas de los electores y a

los propios compromisos de campaña que los representantes electos establecieron con los mismos electores.

En síntesis, el régimen de partidos políticos en el contexto de una democracia en la cual los ciudadanos participan activamente solo en las elecciones pero no en el ejercicio de una efectiva rendición de cuentas del poder público descrito anteriormente, puede tener consecuencias indeseables en funciones públicas críticas tales como en la rendición de cuentas, la fiscalización de los recursos públicos utilizados por los diferentes poderes, la transparencia y el acceso a la información pública y el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos. En este sentido, tal y como lo apunta Villoria (2010), una adecuada rendición de cuentas, un ejercicio transparente de los recursos públicos y la promoción de la participación ciudadana en la cosa pública abonan a la existencia de un buen gobierno, y por ende al desarrollo de una cultura de legalidad que impacta finalmente en la calidad democrática de un país.

El Banco Mundial (1997) ha definido buen gobierno como el conjunto de instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo. Lamentablemente, en el mundo moderno se puede dar el caso de que las instituciones del estado creadas por el pueblo no estén funcionando adecuadamente, ni cumpliendo con las expectativas de ellos, al menos en ciertas funciones específicas. Por lo anterior, resulta relevante reflexionar sobre las áreas de oportunidad que presenta la institución del Estado, las razones por las que se han generado las mismas, los impactos de la ineficiencia en el actuar del estado y la forma en que se pudiera mejorar.

## **2. EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

La gestión de los recursos públicos es una función donde la separación de facultades y el sistema de controles y contrapesos se necesita y justifica

plenamente. Esta función incluye varias etapas que empiezan meses antes del inicio del año fiscal cuyos recursos financieros se están presupuestando. Tal y como se puede visualizar en la Figura 2.1, el ciclo del ejercicio del presupuesto público empieza con una evaluación de los logros obtenidos en el ciclo presupuestal anterior. Dicha actividad es realizada con el objetivo de cuantificar los avances y los pendientes del año presupuestal que termina y efectuar a partir de allí, el planteamiento de los nuevos objetivos y metas que habrán de intentarse en el año siguiente. Una vez definidos los objetivos y metas para el siguiente año fiscal, es necesario estimar los recursos presupuestales que habrán de requerirse para la operación eficiente del gobierno y para la realización de los diferentes programas públicos, integrando el monto presupuestal solicitado. La solicitud de presupuesto es enviada al poder legislativo para análisis y discusión.

Normalmente en esta etapa del proceso presupuestal, se genera un intenso intercambio de opiniones y puntos de vista entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo acerca de la pertinencia de los recursos presupuestales solicitados para la operación del gobierno y para la realización de los programas públicos. Por lo general y como resultado de dicho debate, el presupuesto solicitado por el Ejecutivo es ajustado en mayor o menor medida a través de aumentos y disminuciones de las partidas presupuestales, para tomar en cuenta las opiniones y puntos de vista de las diferentes fracciones parlamentarias representadas en el poder legislativo y proceder a la autorización del mismo. Con el presupuesto autorizado por el poder legislativo y una vez publicado en los medios de comunicación apropiados, se incorpora en los sistemas de información correspondientes y se procede a ejercer dichos recursos en los programas y proyectos autorizados, privilegiando en todo momento el cumplimiento de las leyes aplicables, la eficiencia y la transparencia.

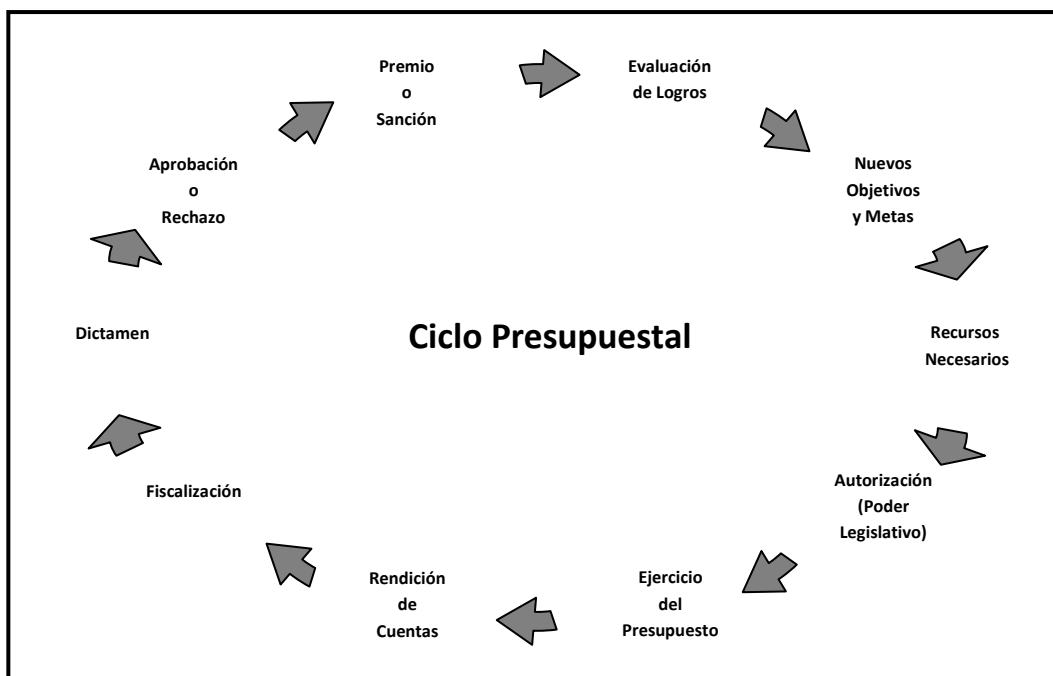
Al finalizar el año fiscal, el Poder Ejecutivo realiza el proceso de rendición de cuentas a la comunidad y, mediante las instancias de fiscalización correspondientes, al Poder Legislativo. Es precisamente en dicha instancia donde se procede a la verificación de la correcta utilización de los recursos

presupuestales y a la evaluación de los logros obtenidos con los recursos presupuestales asignados. La evaluación mencionada dictaminará si el ejercicio de los recursos públicos ha sido para los fines estipulados y de acuerdo a los ordenamientos legales correspondientes y someterá un informe o dictamen a la consideración del poder legislativo respectivo, quien por lo general tiene la facultad constitucional de fiscalizar el ejercicio del presupuesto.

En dicha instancia, se analizará la evidencia identificada por la entidad de fiscalización superior y en función de lo anterior, la cuenta pública sería aprobada o, si acaso se hubieran encontrado desviaciones materialmente relevantes en el ejercicio del presupuesto, sería rechazada. En este último caso, se identificarían a los presuntos responsables de las irregularidades detectadas, se determinarían las sanciones correspondientes y se turnarían a los órganos facultados para ejecutarlas. En cualquier caso, la información derivada de la fiscalización del presupuesto público servirá para verificar avances y logros reportados por las diferentes instancias gubernamentales y su informe será un poderoso insumo para que el poder legislativo pueda evaluar las nuevas metas y objetivos planteados por el poder ejecutivo para el ciclo presupuestal siguiente.

### **Figura 2.1. Ciclo Presupuestal**





Fuente: Elaboración propia.

Como se podrá apreciar en la figura 2.1, cada uno de los pasos de la gestión presupuestal es importante. Sin embargo, uno de los pasos del ciclo presupuestal que debería aportar la mayor cantidad de información relevante tanto para evaluar el ejercicio del presupuesto y el desempeño del gobierno en el pasado como para fijar nuevas metas y hacer nuevas asignaciones presupuestales en el futuro, es la rendición de cuentas. En consecuencia, contar con una eficiente rendición de cuentas y con instituciones, procesos y estructuras que verdaderamente reflejen el sistema de controles y contrapesos, es un factor crítico para configurar un gobierno eficiente y una mayor transparencia en la acción gubernamental.

De los conceptos básicos de separación de funciones y del de pesos y contrapesos se han derivado diversas acepciones del término rendición de cuentas en los que se destacan los conceptos de informar y sancionar. McLean ha afirmado que la rendición de cuentas es el mecanismo por el cual los representantes dan cuenta y responden frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúan como respuesta a las críticas o

requerimientos que les son señalados, y aceptan responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño. Schedler, aborda el concepto de rendición de cuentas de forma dual al destacar la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (answerability) a la vez que destaca la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (enforcement).

Por su parte, Luis F. Aguilar aborda la rendición de cuentas desde la perspectiva de la obligatoriedad al destacar el compromiso del funcionario público de estar disponible para ser requerido a informar acerca del cumplimiento de sus responsabilidades, al igual que Schedler, quien menciona que un funcionario público está obligado a informar sobre sus acciones y decisiones, justificarlas, y sufrir el castigo correspondiente en el caso de una mala conducta. En síntesis, independientemente de los énfasis que diferentes autores puedan dar al concepto de rendición de cuentas, estaremos de acuerdo en que la rendición de cuentas, tal y como lo menciona Wences (2010), es el proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes.

### **3. LA CORRUPCIÓN EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**

El ejercicio del presupuesto público lleva implícito el compromiso de los funcionarios públicos responsables de ejercerlo, de generar resultados a la comunidad que aportó recursos financieros para la realización de obras y servicios públicos. No obstante el reto que en sí mismo constituye este compromiso, la generación de resultados debe basarse en la observancia de leyes y reglamentos, en un manejo transparente, en una adecuada rendición de cuentas, en una

revisión técnica profunda y finalmente en un sometimiento amplio al escrutinio público para que la comunidad pueda evaluar resultados y logros obtenidos.

Lamentablemente, durante el proceso de fiscalización del presupuesto público, con frecuencia se identifican acciones de servidores públicos que ameritan al menos observaciones u objeciones al ejercicio del presupuesto de parte de las entidades de fiscalización, algunas de las cuales pueden llegar a considerarse francas irregularidades o inclusive actos ilícitos, que en caso de comprobarse, ameritarían una sanción económica, administrativa o penal. La corrupción en la que pueden verse involucrados funcionarios públicos constituye un impedimento crítico para la operación eficiente del gobierno ya que puede llegar a disminuir en forma importante la recaudación y a afectar negativamente la cobertura y calidad de los servicios públicos ofrecidos a la comunidad. En este sentido, la corrupción tiene muchos efectos en las administraciones públicas y en general en toda la sociedad, tanto en el corto como en el largo plazo. Entre los efectos principales se encuentra la falta de generación de suficientes satisfactores económicos y sociales para la comunidad, las limitaciones presupuestales para hacerles llegar bienes y servicios esenciales a la población más desvalida y la percepción generalizada de impunidad con la que los funcionarios públicos pueden participar en este tipo de prácticas.

Si bien es difícil medir con precisión los efectos de la corrupción en algún país específico, existen diversas aproximaciones acerca de los efectos devastadores de este tipo de prácticas en la eficiencia de la recaudación, en la racionalidad del gasto y en la optimización de la inversión pública. En el caso de México, se estima que en el 2010 la corrupción representó aproximadamente el 9% del PIB, lo anterior de acuerdo a información preparada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP). Igualmente, la evidencia empírica sugiere que la corrupción encarece el costo de la infraestructura al propiciar la toma de decisiones no óptimas en beneficio ya sea del comprador, del proveedor o de ambos ubicándose el efecto de esta práctica entre el 10% y 20% del valor total de la infraestructura desarrollada.

Adicionalmente a los efectos negativos de la corrupción en temas de recaudación, gasto e inversión existen otros efectos de igual o mayor impacto en temas de imagen, estado de derecho y desconfianza. En efecto, además de los aspectos mencionados en el párrafo anterior, la corrupción tiene un efecto tremendamente negativo en la imagen que tiene un país en el concierto internacional. Un ejemplo de lo anterior es el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. Las encuestas de dicha organización sobre percepción de la corrupción aplicadas anualmente, ubican a México en el lugar 89 de 180 países, donde la posición número uno representa la mejor percepción y la 180, la peor percepción, sin mejoras significativas desde 1995, año de la primera medición. De la misma manera, otro efecto igualmente pernicioso de la corrupción es la sensación que genera entre la comunidad la impunidad con la que se castigan los ilícitos cometidos por los funcionarios públicos lo cual hace que una sensación de desconfianza y desanimo permee en toda la sociedad.

### **3.1. TIPOS DE CORRUPCIÓN GUBERNAMENTAL**

Como bien lo apunta Villoria (2006), tener claro el concepto de la corrupción es un elemento clave para su estudio y su combate. Existen muchas y muy variadas acepciones de corrupción. En términos generales, la corrupción en el ámbito gubernamental consiste básicamente en el uso ilegal de los recursos públicos para producir beneficios privados y puede tener muy diversas formas y modalidades, siendo algunas de ellas más difíciles de detectar que otras. Asimismo, la corrupción puede ser pasiva o activa debido a que puede estar presente tanto en actos de omisión o comisión.

Entre las más comunes formas de corrupción se encuentran los sobornos o pagos ilícitos que recibe un funcionario público a cambio de realizar alguna actividad de forma irregular, normalmente relacionada con adquisiciones, contrataciones, subvenciones así como con el otorgamiento de permisos y licencias. Como podemos ver, las prácticas corruptas se pueden dar en prácticamente todas las

esferas de la actividad gubernamental. Sin embargo, dentro de todas ellas hay dos áreas en que la corrupción destaca por el monto de los beneficios, por los fuertes intereses que existen y por la frecuencia de su realización: el de los trámites de desarrollo urbano, y el de la contratación de bienes, servicios y obras públicas. Igualmente, existen casos de corrupción que implica la disposición directa de recursos propiedad del gobierno para uso y disfrute personal.

Manuel Villoria (2006) ha identificado brillantemente diferentes definiciones de corrupción basadas en cinco disciplinas de referencia: el derecho, la economía, la ciencia política, la sociología y la ética, y al respecto se ha aproximado a dicho concepto desde esas perspectivas. En la perspectiva legal, sería corrupta toda acción de un sujeto público o privado que incumpla las normas jurídicas y viole las obligaciones del cargo con abuso de posición y la finalidad de obtener beneficios privados personales o para un grupo del que forma parte el corrupto. En la esfera económica, la corrupción podría explicarse en términos de la teoría de la elección racional en donde el infractor evalúa costos y beneficios de su acción.

En el ámbito de la ciencia política, citando a Friederich (1989) la corrupción existiría cuando un responsable de un puesto público, con funciones y atribuciones definidas, es, por medios monetarios o de otra naturaleza, inducido a traicionar sus deberes y a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y por ello dañando al público y sus intereses. En la perspectiva sociológica la corrupción serían todas aquellas conductas que un grupo social de referencia considera como tales. Y finalmente y no menos importante la corrupción desde la perspectiva ética serían todos aquellos abusos de poder para beneficio privado que atentaran contra los principios, valores o virtudes propias de la teoría ética que se postule.

No obstante la riqueza de las definiciones expuestas por Villoria, a final de cuentas cualquier acto de corrupción implica necesariamente la existencia de una persona que ocupa una posición en una organización pública, no gubernamental o privada; recursos públicos que se pueden conceder, obligaciones que se debieran cumplir y beneficios potenciales que se pudieran obtener de su incumplimiento.

Desde otra perspectiva, en una entidad gubernamental, los actos de corrupción pudieran ser aislados o independientes o bien pudieran ser parte de un entramado más sofisticado volviéndola sistemática o generalizada. Al respecto, el Manual del Programa de Gobierno Abierto y Participativo (1998) efectuado en forma conjunta por el Instituto del Banco Mundial y el TEC de Monterrey para capacitar a funcionarios públicos en temas de combate a la corrupción, establece que en sociedades con una corrupción sistémica, hay fuertes incentivos para no respetar la normatividad legal presentándose continuamente casos de corrupción quedando impunes y asumiéndose las prácticas corruptas como práctica usual en la operación del sector público. En la corrupción sistémica, existen incentivos perversos muy enraizados en los funcionarios, que el sector privado en vez de combatirlos por los costos que supone para toda la sociedad, prefiere convivir con ellos porque le resulta más fácil que pretender cambiarlos.

Adicionalmente a la corrupción que llamaríamos “clásica”, existen otras formas o variantes de la misma entre las que están la corrupción política, judicial, el clientelismo, la captura de los órganos de poder, el fraude electoral, etc. Sin embargo, independientemente del tipo de corrupción que se realice, normalmente las acciones corruptas tienen como común denominador el ejercicio indebido de la autoridad o del poder que le ha conferido la comunidad a un servidor público. Sin embargo, a pesar de la evidencia del daño que las prácticas corruptas generan en la sociedad y en la economía de un país, la lucha contra la corrupción sigue siendo una asignatura pendiente en la mayoría de los países, quizá debido a que se han efectuado mejoras puntuales de carácter más bien metodológico y con enfoque parcial y no integral, en sociedades con una insuficiente cultura de transparencia y rendición de cuentas, tolerantes a la corrupción y con entidades de fiscalización con fallas graves en su diseño institucional.

### **3.2. MEDIDAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

Los efectos de la corrupción se han reflejado en mayor o menor medida en todos los países del orbe, razón por la cual, diversos organismos internacionales y nacionales han destinado montos importantes de recursos con el objetivo de coadyuvar con las autoridades de países rezagados en el combate a la corrupción.

El análisis de los esfuerzos para combatir la corrupción en la administración pública, se ha abordado desde diferentes ángulos o perspectivas. Algunos de los enfoques investigados por diferentes autores son las siguientes: desde la perspectiva de los conflictos de interés en la administración pública, Boyce, G., and Davids C. (2009); desde la perspectiva del desempeño de los códigos de ética en la administración pública, Smith, R. W. (2007), Pelletier, K., & Bligh, M. (2006), Niamh K. (2007); Liddle, J., *et al* (2009); en el impacto en la operación gubernamental de los controles para prevenir la corrupción, Anechiarico, F., Jacobs, J (1994); del impacto de la rendición de cuentas en el desempeño de las administraciones públicas Dubnick, M. (2005); y desde la perspectiva del control de la corrupción, Johnston, M. (2012), Bac, M., & Bag, P. (2006); Kumar, C. (2004); Billger, S. M., & Goel, R. K. (2009) y Harms, B. C. (2000).

En forma similar, la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción ha establecido la obligación para los estados miembros de contar con entidades especializadas en la lucha contra la corrupción, las cuales gozarán de la independencia necesaria para efectuar su labor. Igualmente, en los años recientes, el Banco Mundial ha convocado a los diferentes países a un esfuerzo para la implementación de prácticas anti-corrupción en todos los ámbitos gubernamentales. En forma similar, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) ha emitido lineamientos en relación al combate de las prácticas corruptas en los países miembros. Adicionalmente a lo anterior, diversos países han liderado esfuerzos por compartir mejores prácticas de combate a la corrupción con los países más afectados por esta práctica.

Las medidas de combate a la corrupción que se han propuesto en los diferentes foros y organismos multilaterales están ubicadas en cuatro grandes apartados: el cultural, el normativo, el regulatorio y el persecutorio. En el apartado cultural, los organismos internacionales han establecido una serie de medidas que tienen por objetivo promover la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades gubernamentales de cada país y la participación ciudadana más proactiva y exigente por parte de la comunidad. En el apartado normativo, los organismos internacionales han recomendado insistentemente que el marco jurídico bajo el cual operan las entidades de control interno y externo responsables de combatir la corrupción esté debidamente definido a fin de que estas entidades tengan las facultades necesarias para ejecutar adecuadamente sus funciones.

En cuanto al apartado regulatorio, los organismos internacionales han enfatizado la utilización de medidas de simplificación, transparencia, información, participación ciudadana y otras formas de mejorar los procesos de decisión de las autoridades para que sean menos propensos a la corrupción. Finalmente, en el apartado persecutorio los organismos internacionales han estado insistiendo reiteradamente en que los ilícitos cometidos por los funcionarios públicos sean sancionados de acuerdo a su gravedad y a su responsabilidad y respetando en todo momento los elementos de un debido proceso, entendiendo por éste la observancia de todas las etapas de un proceso de fincamiento de responsabilidades en donde se privilegie la información y el derecho de audiencia del o los presuntos responsables.

#### **4. EL CONTROL EXTERNO E INTERNO EN LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES**

El ejercicio de los recursos públicos, por la propia naturaleza de los mismos, debe ser sujeto a un exhaustivo proceso de rendición de cuentas a la comunidad y acompañado de una detallada revisión para verificar que se hayan cumplido los



objetivos y metas trazadas. En este sentido, la rendición de cuentas y la fiscalización, son dos caras de una misma moneda: informar y verificar; rendir cuentas y evaluar. La fiscalización parte de la noción básica del control que se debe tener sobre las personas e instituciones que son responsables del ejercicio de los recursos públicos<sup>2</sup>. En la administración pública, el control tiene dos enfoques: preventivo y correctivo. El control preventivo es el mecanismo que se adopta inicialmente para promover la integridad de las operaciones que realizan las entidades gubernamentales y para proteger sus activos y recursos. Asimismo, el control correctivo está diseñado para analizar las acciones gubernamentales, verificar que se hayan realizado de acuerdo a los ordenamientos establecidos en las leyes, a lo previsto en los planes y programas de gobierno y con la eficiencia y calidad que requiere la comunidad, y sancionar a los responsables de las desviaciones de los objetivos planteados.

La fiscalización o control de la administración pública regularmente se da a través de dos esquemas de operación: la externa que es realizada por el Poder Legislativo a través de un órgano técnico que desempeña la función de fiscalización superior; y la interna que se realiza en forma directa por el Poder Ejecutivo, por medio de una dependencia que asume diferentes denominaciones pero cuyo objetivo es de fungir como un órgano interno de control. Ahora bien, independientemente de los diferentes enfoques de control, éstos deben desarrollar al menos cuatro elementos básicos, tal y como lo establecen Stoner y Freeman (1994): 1) Establecer normas de desempeño, 2) Medir el desempeño actual, 3) Comparar este desempeño con las normas establecidas y 4) Si se detectan desviaciones, emprender acciones correctivas. En general, ambos sistemas de control – ya sea con el enfoque preventivo o con el correctivo - requieren para su

---

<sup>2</sup> En el artículo 1º de la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas en México se establece que la fiscalización de la cuenta pública tiene el objetivo de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

operación efectiva mecanismos modernos y eficientes para que coadyuven de manera significativa a desincentivar acciones ilícitas y prácticas de corrupción.

**Cuadro 2.1. Diferencias Principales Entre los Tipos de Control de Entidades Gubernamentales**

<b>Control Externo</b>	<b>Característica</b>	<b>Control Interno</b>
Órgano de Fiscalización Superior	<b>Denominación genérica</b>	Órgano Interno de Control
Correctivo	<b>Enfoque de control</b>	Preventivo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría Superior</li> <li>• Tribunal de Cuentas</li> <li>• Contaduría Mayor de Hacienda</li> </ul>	<b>Denominaciones típicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contraloría Interna</li> <li>• Contraloría General</li> <li>• Secretaría de la Función Pública</li> </ul>
Poder Legislativo	<b>Dependencia</b>	Poder Ejecutivo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar cumplimiento de normatividad.</li> <li>• Evaluación de eficiencia.</li> </ul>	<b>Objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de políticas, procedimientos y controles.</li> <li>• Verificar cumplimiento de normatividad.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autónomo</li> <li>• Imparcial</li> <li>• Independiente</li> </ul>	<b>Atributos principales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependiente</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones legislativas</li> <li>• Pleno del Poder Legislativo</li> </ul>	<b>Usuario de sus informes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titular del Poder Ejecutivo</li> <li>• Titulares de entidades públicas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Las diferencias más relevantes entre los esquemas de control mencionados, se ubican en el enfoque de control que utilizan, ya sea preventivo o correctivo; la dependencia que tienen respecto a alguna institución o poder público, el objetivo de la labor que desarrollan, las características principales de sus actividades; y los usuarios de sus informes. En el Cuadro 2.1 se presenta un resumen de las principales diferencias entre los tipos de control de las entidades gubernamentales.

## **5. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**

Tal y como se mencionó en el apartado anterior, la fiscalización superior es una instancia de control externo de la administración pública, la cual es realizada por un organismo normalmente adscrito y/o coordinado con el Poder Legislativo de un ámbito gubernamental. El proceso de fiscalización superior implica analizar la cuenta pública presentada por una entidad gubernamental, rendir un informe sobre la misma, determinando -en su caso- los presuntos responsables y las sanciones económicas, administrativas y denuncias penales a que haya lugar, presentarlo a la consideración del poder legislativo, el cual resolverá su aprobación o rechazo y dará seguimiento a las acciones derivadas de la fiscalización. En este sentido, el objetivo de la fiscalización superior es verificar:

- que la ejecución de los programas gubernamentales se ajusten a los términos y montos aprobados,
- que los montos de ingresos recaudados y egresos ejercidos se ajusten a las partidas presupuestales previamente aprobadas,
- el desempeño, eficiencia, eficacia y economía de los programas gubernamentales,
- si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron y aplicaron de acuerdo a los términos autorizados,
- el cumplimiento de todos los ordenamientos legales aplicables,
- si los activos, propiedades y derechos están correctamente registrados y salvaguardados y si los pasivos a su cargo son reales y están registrados en su contabilidad.

Por su parte, la fiscalización superior puede enfocarse desde una perspectiva constructiva o propositiva o también desde una perspectiva punitiva. Bajo el

enfoque constructivo, la idea es que la fiscalización coadyuve con su trabajo a perfeccionar la actividad gubernamental, a facilitar la implementación de las políticas públicas y la estructuración de los programas públicos, a promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos y a evaluar los resultados y el desempeño del gobierno. Para el logro de lo anterior, el tipo de instrumentos que se utilizarían principalmente para su fortalecimiento tendrían que ver con aspectos de metodologías de fiscalización, profesionalización del personal, y esquemas de coordinación entre instancias fiscalizadoras, entre otras.

Bajo el enfoque punitivo, la idea es que la fiscalización identifique principalmente desviaciones en el ejercicio de los recursos públicos, identifique presuntos responsables, defina las sanciones a que fueran acreedores y se encargara o al menos atestiguara su adecuada implementación. Para el logro de lo anterior, el tipo de instrumentos que se utilizarían principalmente para su fortalecimiento tendrían que ver con aspectos de independencia, autonomía y facultad efectiva para sancionar, entre otros. La elección entre uno u otro enfoque tendría que estar supeditado necesariamente a la magnitud e impacto del problema de la corrupción en un país y a los resultados obtenidos con los esfuerzos implementados previamente.

Independientemente del enfoque que se utilice, ya sea constructivo o punitivo, y debido a que la función de fiscalización superior tiene un impacto importante en el ámbito gubernamental y en la percepción de la ciudadanía acerca del desempeño de sus autoridades, es necesario que los principios fundamentales en que se sustenta estén claramente definidos y difundidos. Normalmente las leyes que regulan la función de fiscalización superior enuncian entre sus principios más importantes los siguientes: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

El principio de posteridad es uno de los principios más estrictos de la fiscalización superior. Este principio especifica que la labor de fiscalización habrá de enfocarse al ejercicio fiscal inmediato anterior y sobre los procesos reportados como concluidos en los informes correspondientes. En forma similar, el principio de

anualidad se refiere a que la revisión se enfocará a las operaciones de un ejercicio fiscal determinado del 1 de enero al 31 de diciembre. Por su parte el principio de legalidad se refiere a que la función fiscalizadora deberá sujetarse a un estricto cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

**Cuadro 2.2. Principios Rectores de la Fiscalización Superior**

<b>Principio</b>	<b>Descripción</b>
Posteridad	Se enfoca en el ejercicio fiscal inmediato anterior y sobre los procesos reportados como concluidos en los informes correspondientes.
Anualidad	Comprende las operaciones de un ejercicio fiscal determinado del 1 de enero al 31 de diciembre.
Legalidad	Se sujeta a un estricto cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.
Definitividad	Una vez aprobada la Cuenta Pública por el Poder Legislativo, no podrá ser motivo de revisión posterior.
Imparcialidad	Se conduce con objetividad e independencia, libre de presiones externas y prejuicios.
Confiabilidad	Trabajo con enfoque técnico y profesional, garantizando la calidad y seguridad jurídica de los resultados.

Fuente: Elaboración propia con información de las diferentes legislaciones aplicables en la materia.

Por su parte, el principio de definitividad que también delimita a la actividad fiscalizadora, establece que una vez aprobada la cuenta pública por el Poder Legislativo, no podrá ser motivo de revisión posterior. Finalmente, el principio de imparcialidad especifica que la función fiscalizadora debe conducirse con objetividad e independencia, libre de presiones externas y prejuicios, y el de confiabilidad propone que el trabajo de fiscalización deberá de ser desarrollado con un enfoque técnico y profesional, garantizando la calidad y seguridad jurídica de los resultados. Un resumen de los principios rectores de la fiscalización se presenta en el Cuadro 2.2.

De entre las diferentes perspectivas desde la cuales se puede estudiar a las EFS, resaltan la autonomía con la que se manejan y la facultad sancionatoria de la que disponen. Por lo anterior, en las siguientes secciones se describirá detalladamente cada uno de dichos conceptos, se describirán sus características, se enunciarán sus tipos o categorías según corresponda y se hará referencia a los

investigaciones más relevantes que se hayan efectuado recientemente respecto a dichas perspectivas.

## **6. LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

Uno de los cuestionamientos básicos de las EFS o agencias de auditoría en general, es su grado de efectividad en el combate a la corrupción en las administraciones públicas. Al respecto, diversos investigadores han abordado este problemática desde diferentes perspectivas. Santiso (2006) ha estudiado a este tipo de organizaciones desde la perspectiva de la eficiencia de su diseño institucional. Por su parte, Figueroa (2007) lo ha hecho desde la perspectiva de la calidad del marco jurídico en que se sustentan. Jin Liu y Bin Lin (2012) han analizado recientemente la evidencia empírica que existe acerca del rol de las agencias gubernamentales de auditoría en descubrir y contrarrestar la corrupción. En la presente sección se presentan los resultados más sobresalientes de dichas investigaciones.

Carlos Santiso (2006) en su artículo *Improving fiscal governance and curbing corruption: How relevant are autonomous audit agencies?* examina la eficacia de las agencias autónomas de auditoría (AAA por sus siglas en inglés) a través de la construcción de un indicador de la eficacia institucional de las mismas en diez países de América Latina en base a cuatro atributos clave: independencia del Ejecutivo, credibilidad de los resultados de la auditoría, oportunidad de los informes de auditoría y aplicación de las recomendaciones de auditoría. El estudio pone de relieve los vínculos críticos entre la auditoría externa, la supervisión legislativa y el control judicial. En la Tabla 2.1 se muestra el indicador de la eficacia de los organismos de fiscalización autónomos en los diez países de

América Latina seleccionados por Santiso, así como la forma en que integra dicho indicador.

**Tabla 2.1. Indicador de Eficiencia de una Muestra de Agencias Autónomas de Fiscalización en Latinoamérica**

País	Indicador Global	Independencia	Credibilidad	Oportunidad	Obligatoriedad
Argentina	0.28	0.44	0.22	0.13	0.33
Brasil	0.63	0.88	0.42	0.24	1.00
Chile	0.59	0.78	0.40	0.18	1.00
Colombia	0.61	0.75	0.46	0.21	1.00
Costa Rica	0.49	0.66	0.48	0.16	0.67
Ecuador	0.28	0.66	0.14	0.00	0.33
El Salvador	0.40	0.53	0.08	0.00	1.00
México	0.36	0.59	0.38	0.12	0.33
Nicaragua	0.42	0.78	0.20	0.03	0.67
Perú	0.32	0.78	0.12	0.04	0.33
Promedio	0.44	0.68	0.29	0.11	0.67

Fuente: Elaboración propia con información de Santiso, Carlos (2006).

El indicador de eficiencia determinado por Santiso, le permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. Las disposiciones institucionales específicas varían mucho dentro de los tipos ideales. Los contextos de gobierno parecen tener mayor influencia en el desempeño organizacional.
2. El modelo de auditoría externa elegido por un determinado país (monocrático, de corte o unipersonal) no prejuzga el rendimiento global de un organismo de auditoría externa.
3. Si bien las AAA podrían desempeñar un papel fundamental en el fortalecimiento de la rendición de cuentas del gobierno, a menudo no lo hacen a causa de disfunciones estructurales en el sistema de control fiscal en el que están insertos. (Santiso, 2006).

Por su parte, Aimé Figueroa (2009) ha venido evaluado desde el 2006 la calidad del marco jurídico en que se fundamentan las actividades de las EFS en México tanto en el ámbito federal como en el estatal. La evaluación de dicho marco

jurídico está en función de los siguientes factores: 1. Fundamento constitucional suficiente; 2. Actualización legislativa; 3. Glosario de conceptos clave; 4. Reglamento actualizado de la ley; 5. Autonomía plena de la EFS; 6. Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS; 7. Plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública; 8. Revisión ex ante; 9. Medición del desempeño institucional y 10. Transparencia. Los resultados de la evaluación para los años 2007, 2008 y 2009 se presentan en la Tabla 2.2.

En el caso de Jin Liu y Bin Lin (2012), ellos utilizaron información operativa de las agencias de auditoría gubernamental en China de 1999 a 2008 relativa a las observaciones identificadas de posibles actos de corrupción por parte de funcionarios públicos, las irregularidades finalmente comprobadas y los distintos tipos de sanciones impuestas. La investigación concluyó que el número de irregularidades detectadas por este tipo de entidades, está positivamente correlacionado con el nivel de corrupción en la provincia china analizada, lo cual significaba que a más corrupción en la provincia, mayor cantidad de irregularidades eran detectadas por las agencias de auditoría locales. Igualmente, su investigación concluyó que una mayor capacidad de sanción, está negativamente correlacionada con el nivel de corrupción en la provincia, indicando que a mayor sanción, menor corrupción.

**Tabla 2.2. Calidad del Marco Normativo de las Entidades de Fiscalización Superior en México**

No.	Entidad de Fiscalización Superior	Calificación 2007	Calificación 2008	Calificación 2009
1	Aguascalientes	15	15	60
2	Baja California	70	70	70
3	Baja California Sur	30	30	70
4	Campeche	100	100	100
5	Coahuila	75	100	100
6	Colima	45	45	45
7	Chiapas	100	100	100
8	Chihuahua	75	75	75
9	Distrito Federal	60	70	70



10	Durango	100	100	100
11	Estado de México	100	100	100
12	Guanajuato	90	90	90
13	Guerrero	85	85	85
14	Hidalgo	0	85	75
15	Jalisco	60	60	70
16	Michoacán	100	100	100
17	Morelos	90	90	100
18	Nayarit	95	75	80
19	Nuevo León	55	65	60
20	Oaxaca	35	35	100
21	Puebla	80	80	80
22	Querétaro	75	75	75
23	Quintana Roo	85	85	85
24	San Luis Potosí	35	95	95
25	Sinaloa	50	50	100
26	Sonora	60	60	100
27	Tabasco	70	80	80
28	Tamaulipas	45	75	75
29	Tlaxcala	85	95	95
30	Veracruz	90	100	80
31	Yucatán	85	85	85
32	Zacatecas	80	100	100

Fuente: Elaboración propia con información de Figueroa, Aimé (2009, 2008, 2007)

Sin bien es cierto que sus hallazgos aportan evidencia empírica importantísima para evaluar la efectividad de las agencias de auditoría gubernamentales en el combate a la corrupción, un aspecto que es importante mencionar, es que para la realización de dicha investigación, resulta imprescindible contar con información histórica confiable acerca de irregularidades detectadas y sanciones impuestas a los funcionarios públicos por parte de las mencionadas agencias de auditoría gubernamentales, lo cual no necesariamente es sencillo, al menos en México.

## 7. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

El ejercicio dividido del poder y el sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes del estado y ámbitos de gobierno es una característica básica de las democracias modernas. Si el poder está distribuido entre distintos órganos

que mutuamente se vigilan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado (Rubio, 1997). De hecho, el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado regularmente en los textos constitucionales de la mayoría de los países. Adicionalmente a los poderes clásicos del estado, con el paso del tiempo, en Europa y posteriormente en Latinoamérica han ido surgiendo órganos constitucionales autónomos distintos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

La creación de órganos autónomos tiene un sustento jurídicamente robusto pues se establece en ordenamientos jurídicos contenidos normalmente en los textos constitucionales federales, en alguna ley específica o en decretos y tienen regularmente variadas formas y denominaciones. La creación de órganos autónomos se ha dado principalmente como respuesta a problemáticas particulares en funciones públicas críticas, y tiene por objetivo fundamental proteger dichas funciones de vaivenes o influencias políticas, y dotarla de mayor eficiencia en su actuación. En el mundo, algunos ejemplos particularmente relevantes de órganos autónomos tienen que ver con la organización de las elecciones, con la protección a los derechos humanos, con la estructuración de los bancos centrales, con la elaboración de estadísticas nacionales, con aspectos de regulación y competencia económica y con el control externo de las entidades gubernamentales.

Un órgano autónomo es una entidad que realiza funciones esenciales del Estado, que está establecida normalmente en el máximo ordenamiento jurídico de un país -la Constitución- y que tiene autonomía en su administración y en el ejercicio de sus funciones. Normalmente, los órganos autónomos ejercen funciones que están asignadas a alguno de los poderes tradicionales del Estado, y que asumen ante la baja eficiencia con que el estado realiza dichas funciones públicas debido a limitaciones de diseño, operación e influencia política. Debido a su aparición relativamente reciente, aún existen dudas en torno al lugar que deben ocupar este tipo de figuras en el derecho público. Si se parte de la teoría clásica en la cual existen tres poderes de gobierno, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los

órganos constitucionalmente autónomos no entrarían del todo en esa clasificación pues no pertenece a ninguno de los poderes existentes (Escudero Álvarez, Hiram). Sin embargo, los órganos autónomos presentan con frecuencia algunas incongruencias en su diseño y en su operación. Un ejemplo de lo anterior es que en algunos casos, los órganos autónomos son instituciones adscritas a un poder – normalmente el legislativo- aunque se supone que tienen autonomía para realizar sus actos.

De acuerdo a Escudero, los órganos autónomos constitucionales tienen su origen en el siglo XIX, principalmente en los países europeos y tienen por finalidad controlar los poderes tradicionales por la fuerte presencia que los partidos políticos tienen en el gobierno y el parlamento. En el derecho estadounidense no están previstos los órganos constitucionales autónomos, pero hay ciertos órganos que han adquirido características de órganos autónomos como el caso de la Reserva Federal. En el contexto mundial, algunos ejemplos recientes de la creación de órganos autónomos se pueden encontrar en México, Tailandia y Hungría.

La Constitución de Tailandia de 1997 fundó siete nuevas instituciones: una Comisión Nacional Anticorrupción, una Comisión Independiente Electoral, un Ombudsman, una Corte Constitucional, una Corte Administrativa, un Consejo Ambiental Revisor responsable de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos públicos y un Panel Revisor del Consumidor que involucra a representantes de los consumidores en el diseño de leyes de protección al consumidor. Hungría recientemente ha establecido cuatro Ombudsman diferentes: uno para la protección de los derechos humanos, el segundo para las minorías étnicas y nacionales, el tercero para la protección de datos y el acceso a la información pública y el cuarto para la educación.

En América Latina, México es uno de los líderes más importantes en la materia en cuanto al número y la fortaleza de sus organismos autónomos (Ackerman, 2007). Durante las últimas dos décadas, el gobierno mexicano fundó el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), el Instituto Federal de Acceso a la

Información Pública (IFAI) y otorgó autonomía tanto al Banco de México como al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Una de las características más importantes de las organizaciones responsables de la fiscalización superior es la independencia con la que realizan dicha función. De acuerdo a Paolo Grossi (1997), en su sentido más amplio, la autonomía indica autodeterminación en sentido pleno, lo cual incluye aspectos financieros, técnicos y de gestión, por lo que este concepto implica la no dependencia o sujeción a otra autoridad y por tal motivo, la autonomía puede verse como una forma adicional de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía.<sup>3</sup>

El concepto de autonomía es muy amplio debido a que agrupa en su seno una serie de facultades sobre las que un órgano que se dice autónomo tiene pleno control. Los diferentes tipos de autonomía pueden ser desdoblados a partir de los tres tipos de básicos de autonomía: la financiera, la técnica y la de gestión. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su estudio “La Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación” (2007), ha hecho una identificación detallada de los diferentes tipos de autonomía que se pueden identificar en un órgano con tal conceptualización.

Aunque dicho estudio se refiere a un órgano autónomo de fiscalización superior, las características enunciadas en tal estudio pueden ser fácilmente generalizadas a cualquier otro ente análogo. Los tipos básicos de autonomía que se identifican en dicho estudio son la presupuestal o financiera, la normativa o técnica y la organizativa o de gestión. La autonomía presupuestal o financiera de las EFS es la

---

<sup>3</sup> Al respecto, Grossi (1997), profundiza en este concepto afirmando que soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí ya que la soberanía aísla a su titular —ya sea éste un individuo o un ente— porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto. Por el contrario, la autonomía es una típica situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía.

capacidad para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios. Este tipo de autonomía se desdobra a su vez en tres conceptos: la autonomía de determinación presupuestal, la de gestión y la de fiscalización. Un resumen esquemático de los diferentes conceptos de autonomía presupuestal que se identifican en dicho estudio se presenta en el Cuadro 2.3.

**Cuadro 2.3. Tipos de Autonomía Presupuestal o Financiera**

<b>Tipos</b>	<b>Descripción</b>
De determinación presupuestal	Capacidad para establecer el presupuesto de conformidad con sus estructuras y objetivos, sin que ningún órgano pueda interferir en su conformación y posterior presentación ante las instancias de decisión correspondientes.
De gestión	Capacidad para ejecutar su presupuesto para cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, para ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan.
De fiscalización	Permite determinar, gestionar y administrar sus recursos y fiscalizarlos a través de órganos técnicos y especializados que dependan orgánicamente de la institución.

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2007).

Por su parte, la autonomía normativa o técnica se refiere a la potestad que las EFS tienen para darse sus propias normas; es decir, para ordenar y regular su propia organización, su funcionamiento y los procedimientos de que se vale para el ejercicio de sus atribuciones. Este tipo de autonomía incluye a su vez los siguientes conceptos de autonomía: organizativa, funcional y procedimental. Un resumen esquemático de los diferentes conceptos de autonomía normativa que se identifican en dicho estudio se presenta en el Cuadro 2.4.

**Cuadro 2.4. Tipos de Autonomía Normativa o Técnica**

<b>Tipos</b>	<b>Descripción</b>
Organizativa	Permite la estructuración orgánica de la institución mediante normas propias, en las vertientes de gobierno y administración, de conformidad con lo estipulado por la Constitución y la Ley.

Funcional	Posibilita la regulación de su funcionamiento interno al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera encaminarse a impedir su adecuada funcionalidad.
Procedimental	Conduce a dejar en manos del propio órgano la regulación puntual de los mecanismos o procedimientos bajo los cuales habrá de cumplir con sus tareas sustanciales.

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2007).

Finalmente la autonomía organizativa en el caso de las EFS es la que les da la capacidad para determinar su propia estructura y organización interna. Dicho tipo de autonomía incluye a su vez la gubernativa y la administrativa. Un resumen esquemático de los diferentes conceptos de autonomía organizativa o de gestión que se identifican en dicho estudio se presenta en el Cuadro 2.5.

**Cuadro 2.5 Tipos de Autonomía Organizativa o de Gestión**

<b>Tipos</b>	<b>Descripción</b>
Gubernativa	Capacidad para ejercer el autogobierno. Le permite crear órganos y subórganos al seno de la institución, tener personal propio para el cumplimiento de sus funciones, y que todos los cargos con funciones de dirección y gobierno sean elegidos en el seno del propio órgano, bajo criterios de selección y contratación internos.
Administrativa	Permite el desarrollo independiente de las funciones, al presuponer la especialidad de su administración por su estatus jurídico y la función que desempeña. Esta capacidad se observa en tres aspectos principales: a) en el régimen jurídico y los mecanismos para la selección de su personal; b) en su régimen retributivo y c) en su sistema disciplinario.

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2007).

Como se puede advertir en los cuadros de referencia, el concepto pleno de autonomía es muy profundo y amplio e implica una vasta serie de suposiciones que se deben contemplar adecuadamente en los ordenamientos legales y realizar cabalmente en la práctica. Cuando a un órgano se le han conferido todas las facultades consignadas en los diferentes tipos de autonomía enunciados, se puede hablar de que es un órgano con autonomía plena. Por otro lado, cuando un órgano que se declara como autónomo tiene varias de las facultades mencionadas pero no todas, entonces tiene una autonomía acotada para el ejercicio de sus funciones.

**Cuadro 2.6 Características Más Relevantes de los Órganos Autónomos**

No.	Característica	Descripción
1	Inmediatez	Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
2	Permanencia	Para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional.
3	Independencia	No está sujeto a las instrucciones de los poderes del Estado.
4	Paridad de rango	Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, no de subordinación.
5	Competencia exclusivas	Tienen definidas en forma precisa sus competencias propias y exclusivas.
6	Legitimidad	Tienen percepción de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
7	Apolititud	Son órganos técnicos y no políticos.
8	Autorregulación	Elaboran sus propias políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
9	Autorganización	Tienen capacidad para seleccionar a su personal, establecer medidas disciplinarias y designar a sus autoridades.
10	Transparencia	Deben poner a disposición de los ciudadanos la información materia de su trabajo.
11	Rendición de cuentas	Tienen obligación de presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.

Fuente: Elaboración propia con información de Carbonell, Miguel (2000). Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Soto Parra, Eduardo (1997). Valdés Escoffery, Eduardo (1996). Mancera, Miguel (1994). Arriaguna Gómez del Campo, Javier (1994). Cárdenas García, Jaime et al. (1997).

Igualmente, diversos autores han analizado detenidamente la figura de los órganos autónomos y han identificado algunas de sus características más relevantes. En el caso de los órganos autónomos, entre las características más importantes de los mismos se encuentran las siguientes: la inmediatez, la permanencia, la de independencia, la de paridad de rango la de competencias exclusivas, la de legitimidad, la de apolititud, la de autorregulación, la de autorganización, las de transparencia y de rendición de cuentas. En el Cuadro 2.6 se presenta un resumen con la descripción de cada una de dichas características.

Por su parte, Ackerman (2007) analiza el diseño institucional de los órganos autónomos a través del estudio de tres entes autónomos que operan en México: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La aportación de Ackerman es fundamental porque analiza la construcción, diseño y desarrollo de

los organismos constitucionales autónomos como elementos clave en los procesos de transición y consolidación democráticas. Las principales conclusiones de Ackerman son las siguientes:

1. Las instituciones independientes, emergidas de coaliciones políticas amplias y plurales, tienen un mayor potencial para ser implementadas en forma efectiva y sostenerse en el largo plazo, que las que son aprobadas en forma unilateral por burocracias estatales monolíticas y aisladas.
2. Los escenarios políticos pluralistas, y reñidos entre partidos y otros actores políticos, puede dar lugar a reformas institucionales dinámicas, innovadoras y perdurables.
3. Una ciudadanía activa y combativa es esencial para la construcción de un Estado democrático de derecho, pues en una sociedad democrática, una participación ciudadana activa, que actúa más allá de las elecciones, es una precondition para que las leyes y las instituciones funcionen democráticamente.
4. La descentralización de la autoridad —más que la centralización del poder— es más efectiva para estimular la innovación en políticas públicas y la delegación efectiva de autoridad.
5. Propone estudiar las instituciones políticas como variables dependientes e independientes, respecto a su diseño pero también a su desarrollo institucional. Es decir, a partir de un método que observe a las instituciones simultáneamente como puntos de partida y como resultados, al tiempo que se considere en este análisis las influencias societales extrainstitucionales.
6. Establece que las instituciones independientes muestran niveles más altos de desarrollo político cuando institucionalizan una diversidad de



puntos de vista en su dirigencia y abren las puertas a la participación activa de la sociedad civil. (Ackerman, 2007).

## **8. LAS FACULTADES DE SANCIÓN DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

Las facultades de sanción de que disponen las entidades de fiscalización es un elemento clave para justificar y entender su operación. Por este motivo, las facultades sancionatorias es la segunda de las perspectivas desde las cuales se pretende analizar la función de fiscalización superior en México. En esta sección se describe el concepto, los diferentes tipos de responsabilidades y –en consecuencia- de sanciones, así como la vinculatoriedad u obligatoriedad de su ejecución. En la doctrina jurídica se ha analizado profusamente la naturaleza de las violaciones normativas en el campo de la administración pública. Con el objetivo de presentar el marco jurídico en el que se inserta la facultad de sanción de este tipo de entidades, la relación que existe entre los conceptos de ilícito y sanción debe quedar suficientemente aclarada sobre todo al analizar la función de fiscalización superior pues –al menos en el caso de México- es el Talón de Aquiles de dicha función.

### **8.1. TIPOS DE RESPONSABILIDAD Y SANCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

En términos generales, la responsabilidad económica es aquella que se le puede imputar a un funcionario público para sancionarlo por la realización de una conducta irregular y se manifiesta fundamentalmente en la reparación pecuniaria. La responsabilidad administrativa es aquella que se le puede imputar a un funcionario público para sancionarlo por la realización de actos y omisiones de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia en el ejercicio de sus

funciones dentro de la administración pública. Finalmente, la responsabilidad penal es aquella en que incurren los servidores públicos cuando sus actos u omisiones representan delitos que son sancionados por las leyes penales. En las siguientes secciones de este apartado, se procederá a hacer una descripción de cada una de estos tipos de responsabilidad a que se pueden hacer merecedores los funcionarios públicos por fallas, omisiones o incumplimientos en el ejercicio de su labor.

## **8.2. RESPONSABILIDAD CIVIL Y SANCIONES ECONÓMICAS**

En algunas ocasiones puede suceder que algún funcionario público con sus actos u omisiones genere un daño o un perjuicio a la hacienda pública de la instancia gubernamental en donde presta sus servicios o a un particular. En situaciones como ésta, el funcionario público deberá asumir la responsabilidad civil que le compete.

En general, la responsabilidad civil es la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra. Esta responsabilidad, aplicada en el contexto del servicio público, se refiere a la conducta de un servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la hacienda pública o a un particular.

En situaciones en que el servidor público haya obtenido un beneficio económico o haya causado daño o perjuicio ya sea a la hacienda pública o a un particular se hará merecedor de sanciones económicas, las cuales deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados, pero en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Normalmente, las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinan las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran dichos servidores.

### 8.3. RESPONSABILIDAD Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en las leyes aplicables y tiene como propósito salvaguardar los criterios de la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia con los que deben operar los servidores públicos. Los actos que pueden desarrollar los funcionarios públicos y que les pueden generar algún tipo de responsabilidad administrativa son muy amplios y variados.

Sin embargo, para propósitos de ilustración, se pueden agrupar en función de las categorías siguientes: por el tipo de actividad, por el resultado, por el daño que causan, por su duración, por el elemento interno o culpabilidad, por su estructura y composición, por el número de los actos integrantes, por la unidad o pluralidad de servidores públicos que intervienen, por su forma de persecución (Márquez, Daniel 2005).

En el Cuadro 2.7 se presenta una clasificación de los diferentes actos cometidos por funcionarios públicos que les puede representar algún tipo de responsabilidad administrativa.

**Cuadro 2.7 Clasificación de Actos con Responsabilidad Administrativa**

Clasificación	Tipo	Descripción
Por tipo de actividad	De acción	Realización voluntaria de los actos que vulneran la legalidad.
	De omisión	Incumplimiento por inactividad de un mandato que legalmente es exigible.
Por el resultado	Formales	Falta de adecuación a lo establecido.
	Materiales	Obtención de contraprestaciones adicionales a las que correspondan legalmente por el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por daño causado	De lesión	Daño directo a los intereses jurídicamente protegidos jurídicamente protegidos.
	De peligro	Generación de riesgo a intereses jurídicamente protegidos. (No existe daño al erario).
Por su duración	Instantáneos	Acción realizada en un solo momento.
	Instantáneos con efectos permanentes	Destrucción o disminución del bien jurídico en un solo momento, permaneciendo las consecuencias nocivas.
	Continuados	Realización de varias acciones y una sola lesión jurídica
	Permanentes	Prolongación en el tiempo de la acción ilícita, violando la ley en cada uno de sus momentos.
Por culpabilidad	Dolosas	Realización consciente del hecho.
	Culposas	Ausencia de deseo del resultado. (Ej. Negligencia).
	Preterintencionales	Realización de acciones cuyo resultado rebasa la intención.
Por su estructura y composición	Simple	Cuando la lesión jurídica es única.
	Complejas	Existencia de más de una infracción de cuya fusión nace un acto antijurídico.
Por la cantidad de servidores públicos que intervienen	Unisubjetivos	Participación de un solo servidor público.
	Plurisubjetivos	Participación de varios servidores públicos quienes incurrir en la conducta ilícita.
Por su forma de persecución	De oficio	Inherente a la autoridad.
	Por queja	Por denuncia.

Fuente: Elaboración propia con información de Márquez, Daniel (2005).

Las sanciones que se les pueden imponer a los servidores públicos que incurran en algún tipo de responsabilidad administrativa son las siguientes: amonestación privada o pública, suspensión temporal, destitución del puesto e inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno. La amonestación es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable, que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función. La amonestación puede ser pública o privada. La suspensión como sanción administrativa es la separación temporal del empleo, cargo o comisión que desempeña. La suspensión se puede aplicar en forma preventiva o correctiva. La destitución como sanción administrativa significa dejar sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral entre el funcionario público y el Estado. La inhabilitación como

sanción administrativa representa la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno. Normalmente esta sanción se aplica en situaciones o conductas sumamente graves que pueden tipificarse también en la legislación penal.

Regularmente, los órganos internos de control de las diferentes instancias gubernamentales en el ámbito de sus respectivas competencias, son los órganos facultados para aplicar las sanciones por responsabilidad administrativa. En cualquier caso, al servidor público sancionado por los órganos internos de control de las dependencias gubernamentales les asiste el derecho de recurrir las resoluciones dictadas por estas autoridades mediante la interposición del recurso de impugnación o el de revocación. Un resumen de la descripción de los diferentes tipos de sanciones se presenta en el Cuadro 2.8.

**Cuadro 2.8 Tipos de Sanciones Administrativas**

Tipo de Sanción	Descripción
<b>Amonestación</b>	Corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable, que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función. Puede ser pública o privada.
<b>Suspensión</b>	Separación temporal del empleo, cargo o comisión que desempeña. Puede ser preventiva o correctiva.
<b>Destitución</b>	Dejar sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado.
<b>Inhabilitación</b>	Privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno. Implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal.

Fuente: Elaboración propia con información de Ortiz, Sergio (2007).

## 8.4. RESPONSABILIDAD Y SANCIONES PENALES

En general, la responsabilidad penal surge como consecuencia de la comisión de conductas que pueden ser tipificadas como delitos de acuerdo a las disposiciones penales. En el caso de los servidores públicos, la responsabilidad penal se presenta cuando éste infringe lo dispuesto por alguno de los preceptos contenidos en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal Federal o en las

respectivas disposiciones estatales en la materia. Dichos ordenamientos, ya sea que correspondan a la legislación federal o estatal, establecen las conductas delictivas del servidor público. Las conductas en que incurran los funcionarios públicos y que pueden ser considerados delitos de acuerdo a dichas disposiciones son las siguientes: Ejercicio indebido de servicio público, Abuso de autoridad, Coalición de servidores públicos, Uso indebido de atribuciones y facultades, Concusión, Intimidación, Ejercicio abusivo de funciones, Tráfico de influencia, Cohecho, Peculado y Enriquecimiento ilícito.

El ejercicio indebido de servicio público se da en diferentes situaciones, pero particularmente cuando el servidor público ejerce o continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales. Igualmente este delito se tipificaría cuando teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades; cuando sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión; cuando habiéndoselo requerido legalmente, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos; y cuando, teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado. (Código Penal Federal, Art. 214).

El Código Penal Federal en su artículo 215 establece que el abuso de autoridad se da, entre otros, cuando los servidores públicos incurran en alguna de las conductas siguientes: cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial,

pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto; cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare; cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente; cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de este, dadas u otro servicio; cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombro, o no se cumplirá el contrato otorgado.

El delito de coalición de servidores públicos se tipificará como tal de acuerdo al artículo 216 del Código Penal Federal, cuando los funcionarios públicos que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. De acuerdo con referido código, el uso indebido de atribuciones y facultades se presenta cuando indebidamente el servidor público otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio del gobierno y cuando el servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

De acuerdo con el artículo 218 del Código Penal Federal, comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

De acuerdo con el artículo 219 del Código Penal Federal, comete el delito de intimidación el servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la

violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley de responsabilidades de los servidores públicos.

Un funcionario público comete el delito de ejercicio abusivo de funciones cuando en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte. (Art. 220 del Código Penal Federal).

El Código Penal Federal igualmente caracteriza en diferentes artículos otras conductas ilícitas de funcionarios públicos. Comete el delito de tráfico de influencia el servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión. (Art. 221).

Cometen el delito de cohecho el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y el que de manera espontánea ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a algún servidor público para que haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones. (Art. 222).

Comete el delito de peculado todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al estado, o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa y cualquier persona que sin tener el



carácter de servidor público y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó. (Art. 223).

Y existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiese acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño. Incurrir en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley (Art. 224). En el Cuadro 2.9 se presenta un resumen de los diferentes tipos de delitos penales que pueden imputárseles a los funcionarios públicos.

No todos los funcionarios públicos responsables de algún ilícito pueden ser juzgados inmediatamente. Es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará; toda vez que los funcionarios electos gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que no haya sido declarado su procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República (Ortiz, Sergio; 2007), o por los congresos estatales en el caso del ámbito estatal.

**Cuadro 2.9 Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos**

<b>Delito</b>	<b>Descripción</b>
Ejercicio indebido de servicio público	Ejercer funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.
Abuso de autoridad	Utilizar la violencia sobre una persona para el ejercicio de sus funciones sin causa legítima.
Coalición de servidores públicos	Unión de funcionarios públicos para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución.

Uso indebido de atribuciones y facultades	Aplicación de recursos públicos distinta de aquella a que estuvieren destinados.
Concusión	Exigir dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.
Intimidación	Utilización de la violencia física o moral para inhibir o intimidar a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncié, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por las leyes.
Ejercicio abusivo de funciones	Otorgamiento indebido de contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, realización de compras o ventas o realización de cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público.
Tráfico de influencia	Gestionar la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.
Cohecho	Solicitar o recibir indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y el que de manera espontánea ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a algún servidor público para que haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.
Peculado	Uso de recursos públicos para uso propio o ajeno distrayéndolos de su objeto y dándoles una aplicación distinta a la que se le destinó.
Enriquecimiento ilícito.	Falta de acreditación legítima del aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

Fuente: Elaboración propia con información del Código Penal Federal Mexicano.

Las sanciones que prevén los diferentes códigos penales que son aplicables a los servidores públicos cuando incurren en una responsabilidad de tal naturaleza en el ejercicio de sus funciones son las siguientes: la prisión, la sanción pecuniaria (multa o reparación del daño), el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la destitución, la inhabilitación y el decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito. En el Cuadro 2.10 se describen los diferentes tipos de sanciones penales.

**Cuadro 2.10 Tipos de Sanciones Penales a Funcionarios Públicos**

Sanción Penal	Descripción
Prisión	Privación de la libertad corporal.

Sanción pecuniaria	Comprende la multa y la reparación del daño. La multa consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado. La reparación del daño comprende la restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma así como la indemnización del daño material y moral causado.
Amonestación	Advertencia que el juez hace al acusado haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincide.
Apercibimiento	Conminación que el juez hace a una persona cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer otro delito ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer este será considerado como reincidente.
Suspensión, destitución e inhabilitación de funciones o de empleos	Separación temporal del empleo, cargo o comisión que desempeña. Dejar sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado. Privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.
Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito	Confiscación del total o parte de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o el decomiso de bienes que ordene la autoridad judicial en caso del enriquecimiento ilícito.

Fuente: Elaboración propia con información de Ortiz, Sergio (2007).

## RECAPITULACIÓN

En el presente capítulo, con el objetivo de resaltar la importancia de contar con un buen gobierno, con una adecuada rendición de cuentas y con un sólido control de la administración pública, así como con el propósito de identificar acciones que contribuyan a incrementar la efectividad de las instituciones, procesos y estructuras con que se fiscaliza y sanciona el uso de los recursos públicos, se revisó el contexto teórico en que se ubican estos procesos.

El análisis partió de la necesidad de contar con un buen gobierno en las democracias contemporáneas, así como con mecanismos adecuados de rendición de cuentas y un eficiente combate a la corrupción. Por lo anterior, en el presente capítulo se brindó una panorámica del buen gobierno en los estados democráticos hoy en día. Adicionalmente, se analizó el concepto de rendición de cuentas, así como la problemática de la corrupción, haciendo énfasis en sus causas y en la forma de combatirla. Igualmente, se hizo una reflexión de los mecanismos de control interno y externo disponibles para evaluar el desempeño de las

administraciones públicas, analizando en detalle la función de fiscalización superior como un elemento imprescindible para promover la eficiencia del gasto público y combatir la corrupción.

Adicionalmente, en este mismo capítulo se presentaron diversas investigaciones en relación a la efectividad de las EFS, así como en relación a su diseño institucional y marco jurídico. Finalmente, en este capítulo, se presentaron los aspectos más relevantes del marco teórico de las perspectivas desde las cuales se estudiarán las EFS en México: la autonomía con la que operan y la facultad sancionatoria de que disponen para castigar a los funcionarios públicos responsables de conductas inadecuadas en el ejercicio del gasto público.

En relación al concepto de autonomía, se revisó dicho término, los principios que la rigen, así como su tipología. En relación a las facultades sancionatorias de las entidades de fiscalización superior, se analizó este concepto haciendo énfasis en la vinculatoriedad u obligatoriedad del cumplimiento de las sanciones y se describieron los diferentes tipos de responsabilidades y sanciones a que pueden ser sujetos los servidores públicos. En particular se analizó este concepto y se describieron los diferentes tipos de responsabilidades y sanciones de los servidores públicos en el ámbito administrativo, penal y civil.

Finalmente, se concluye en la necesidad de diagnosticar a las entidades de fiscalización en México a la luz de los conceptos e investigaciones citados en relación a las perspectivas de autonomía, y facultad sancionatoria, como un primer paso para su mejoramiento y efectividad.

## **CAPÍTULO III - LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA**

### **INTRODUCCIÓN**

El objetivo de este capítulo es analizar el concepto de gobernanza en general y aplicado particularmente en el ámbito de las finanzas públicas y concretamente en relación con la función de fiscalización superior y el combate a la corrupción. El capítulo parte del análisis de las tendencias de la administración pública contemporánea que se han planteado para solucionar los problemas públicos, haciendo especial énfasis en los conceptos de gobernabilidad y gobernanza y en la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En este sentido, se analiza con detenimiento el involucramiento que la participación ciudadana debe de tener en los asuntos públicos, particularmente en aquellos en que los poderes clásicos y las estructuras organizativas de las administraciones públicas han demostrado reiteradamente notoria ineficiencia en el actuar gubernamental y en la solución de los problemas públicos. Al respecto, se hace una reflexión sobre algunos de los principales problemas públicos que aquejan a las comunidades hoy en día, enfatizando la necesidad de una mayor participación ciudadana, procediendo al análisis de este concepto, especificando las formas que puede tener y los grados en que se puede dar.

Finalmente, dentro de este mismo capítulo se hace una reflexión acerca de las limitaciones que ponen en riesgo la legitimación de la participación ciudadana y se describen algunas aplicaciones de la participación ciudadana en la administración pública, principalmente en el caso del Presupuesto Participativo en Brasil y de las Veedurías Ciudadanas en Colombia, las cuales pueden ser usadas como referencia para evaluar la aplicación potencial de esquemas similares en las

estructuras, mecanismos o procesos que permitan un mejor combate a la corrupción en México.

## **1. ENFOQUES UTILIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS PÚBLICOS**

En la actualidad, la agenda pública de los países está integrada por temas cada vez más complejos y difíciles de manejar por las entidades gubernamentales. El grado de dificultad aumenta todavía más, cuando está presente en alguna medida los rasgos de un presidencialismo a ultranza, de una cada vez mayor presencia de la partidocracia (o peor, “*cupulocracia*”), de una democracia delegativa ante la ausencia de una activa y comprometida participación ciudadana y cuando la corrupción y la impunidad permean prácticamente a todas las esferas de la operación gubernamental.

En el caso de los países desarrollados, entre los temas que preocupan más a estas potencias son los que tienen que ver con la seguridad interna de sus territorios, la inmigración ilegal de nativos de otras naciones, la estabilidad económica, el crecimiento, el déficit gubernamental y el endeudamiento. En países emergentes, la agenda pública se enfoca prioritariamente a temas de crecimiento económico, desarrollo de infraestructura de comunicaciones, educación, salud, asistencia social para las personas ubicadas en un escenario de extrema pobreza y en algunos casos a temas de seguridad, el control de la delincuencia y el combate al narcotráfico. Por otro lado, en el caso de países en desarrollo los temas de su agenda pública son integrados principalmente por los esfuerzos necesarios para brindar asistencia social, salud y alimentación a una gran cantidad de personas en extrema pobreza y a procesos de reconstrucción derivados de desastres naturales.

Independientemente del contenido de las agendas públicas de estos diferentes tipos de países, lo que tienen en común es el reconocimiento de que las instituciones gubernamentales por si solas no pueden resolver todos los problemas públicos y que por lo tanto necesitan el concurso, las ideas y las acciones de los diferentes actores sociales. Como bien lo apunta Luis Aguilar (2006), no todas las capacidades requeridas para la gobernación del país – particularmente en el campo del crecimiento económico y el desarrollo social – se encuentran en el ámbito del gobierno y las que posee el gobierno, aun si extraordinarias, son insuficientes frente a la magnitud de los nuevos y viejos problemas de la sociedad.

En el caso de México, los grandes problemas que aquejan a la población, aparte del desarrollo económico y el desarrollo social, se refieren a temas de seguridad, control de la violencia y narcotráfico, pero sobre todo a la presencia de la corrupción, mal endémico que permea a todos los ámbitos del gobierno y prácticamente a todas sus funciones substanciales así como la impunidad de los funcionarios públicos que cometen actos de corrupción. A lo largo del tiempo, se han intentado diferentes soluciones y enfoques para solucionar estos graves problemas de los que parece que en lugar de disminuirse se van incrementando adquiriendo proporciones inmanejables, particularmente en lo que se refiere al tema de la corrupción.

Por lo anterior, resulta interesante analizar los enfoques que a lo largo del tiempo se han planteado para resolver este y otros problemas igualmente graves y perniciosos para generar resultados a la sociedad.<sup>4</sup> A juzgar por los resultados tan

---

<sup>4</sup> En el fondo de la discusión, el dilema que está en juego, como bien lo apunta Luis Aguilar (2006), es el siguiente: ¿Un gobierno capaz es suficiente o no para la gobernación de la sociedad? Si es suficiente, la cuestión consistiría entonces en identificar las capacidades y poderes de los que carece el gobierno e idear el proceso político para otorgárselos y la tarea culminaría cuando se dota al gobierno de las capacidades o poderes institucionales, fiscales y administrativos básicos o suficientes. O bien, en caso de que posea ya esos poderes pero su funcionamiento sea ineficaz, la tarea consistiría en reformar, modernizar, moralizar el aparato de gobierno y sus recursos humanos a fin de aprovechar las capacidades desperdiciadas y explotarlas al máximo, pero en cualquier caso en la perspectiva de la gobernabilidad, el asunto quedaría circunscrito al ámbito gubernamental. Ahora que otra pregunta más profunda sería: si el gobierno no es capaz [por la razón que sea] de desarrollar ciertas funciones eficientemente ¿Cuál será la mejor manera de desarrollarlas?

desalentadores que sigue teniendo el gobierno en aspectos vitales de la administración pública, particularmente en el tema de la corrupción e impunidad, y en función de los dilemas y alternativas planteados, parecería que es necesario dotar al ciudadano de un mayor poder para coadyuvar activamente con el gobierno en la solución de los grandes problemas públicos y convertir a la democracia de una en la que sólo se vota y se delega la responsabilidad en unos cuantos y sin una adecuada rendición de cuentas, en una democracia participativa, transparente y con rendición de cuentas.

En efecto, quizá la participación activa de la sociedad sea una de las formas más efectivas de mejorar el proceso de generación de bienestar y de resultados. El enfoque basado en una mayor participación ciudadana implicaría la incorporación de ciudadanos independientes al gobierno para que colaboren con él en la realización de las tareas públicas que requieran de un *expertise* especializado para realizar esa labor y que se puedan manejar en forma independiente y no jerárquica con respecto a los poderes públicos. Ahora bien, para que esta situación se dé, está bien visto que no puede darse en las estructuras tradicionales jerárquicas centralistas, presidencialistas, partidistas del gobierno, sino en un diseño de instituciones modernas, independientes, capacitadas y con plena libertad para ejercer su función y colaborar desde esa perspectiva en la realización de las funciones públicas.

El reto de convocar a la sociedad a participar activamente en el co-desempeño de las funciones públicas no es cosa fácil. Implica el cambio de paradigmas, el planteamiento de reformas a ordenamientos legales y el diseño de estructuras y formas de operación para que se puedan generar los resultados que requiere la sociedad misma. Sin embargo, en vista de la forma en que son ejercidos los poderes públicos en donde se desdibuja la idea de la separación efectiva de poderes, y el esquema de pesos y contrapesos con la que deben interactuar; así como la reticencia de los partidos políticos a representar los intereses de los ciudadanos que los eligieron, y frente a los pocos resultados generados por el

---



gobierno en relación a funciones públicas críticas, poco a poco se ha ido gestando la idea de una participación ciudadana más activa y comprometida con el quehacer público.

En torno a la rendición de cuentas del gobierno y a la fiscalización y sanción de su desempeño, se estaría haciendo el siguiente planteamiento: ¿De qué forma se pueden diseñar instituciones, estructuras y procesos más eficaces y transparentes para abordar la solución de los problemas públicos, y entre ellos, combatir la corrupción y desterrar la impunidad en el actuar gubernamental?<sup>5</sup>

A lo largo del tiempo se han planteado diversos enfoques para abordar la solución de los problemas públicos. Las respuestas que se han dado responden a iniciativas exitosas probadas en algún país o conjunto de países.<sup>6</sup> La segunda mitad del siglo XX fue un periodo particularmente activo en la generación de propuestas para la mejora de la administración pública entre las que se encuentran la gestión estratégica, la administración de calidad, la gestión del desempeño, la reingeniería de procesos, la gestión del conocimiento, el presupuesto por resultados, la profesionalización del personal público, el gobierno electrónico o digital, la observancia de códigos de ética pública y finalmente la gobernanza. De entre todas esas iniciativas de cambio, quizá la que más acaparó

---

<sup>5</sup> En este sentido, Gertz, Manero y Maldonado (2009) han hecho un planteamiento mediante el cual los partidos políticos continúan realizando sus tareas de representación social, pero manteniéndose al margen del poder auténticamente ciudadano, el cual debe ser un factor independiente y equilibrado que audite y sancione las conductas de los tres poderes públicos tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) para incentivarlos en el cumplimiento de sus verdaderas funciones y para promover en su caso, las sanciones que les corresponda por sus omisiones o responsabilidades.

<sup>6</sup> De cualquier forma, y tal y como lo asevera Luis Aguilar (2006), el surgimiento de las nuevas tendencias en la administración pública contemporánea tiene su génesis en dos problemas que afrontaron las entidades gubernamentales en la última mitad del siglo pasado: la falta de clarificación de la naturaleza pública de las actividades gubernamentales y la escasa eficiencia administrativa con la que se desarrollaban las funciones públicas. De acuerdo al mismo Aguilar, en el primer caso, dicha clarificación fue necesaria para que los gobiernos se vieran obligados a efectuar un ejercicio legalmente respetuoso de los recursos públicos, bloqueando cualquier forma de patrimonialismo y corrupción. Por su parte, la escasa eficiencia administrativa con la que se desarrollaban las funciones públicas, obligó a los gobiernos a incorporar nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales asegurando la economía-eficacia-eficiencia en el uso de los recursos públicos y la calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos.

la atención de los estudiosos en la materia fue la “nueva gerencia pública” (NPM por sus iniciales en inglés). En las siguientes secciones de este capítulo se presentan y analizan los aspectos más sobresalientes de cada una de estos movimientos enfocados a promover una mejor administración pública.

### **1.1. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)**

La nueva gestión pública tiene sus orígenes en Europa, particularmente en Francia y en el Reino Unido y a partir de ahí se ha propagado por todo el planeta. En el caso de Francia, la proposición inicial de este enfoque la hace Michel Messenet (1975) en su obra “La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia”. Una de las ideas fundamentales de este enfoque es la visión de un estado menos burocrático, más empresarial; menos controlador y más descentralizador; más útil a los usuarios (ciudadanos); más racional en el costo de la provisión de servicios y mucho más ético en su actuar, concluyendo que la renovación de la gestión pública sólo se efectuará por la vía de la adopción de las técnicas de administración empleadas en el sector privado.

El modelo de la NGP está basado fundamentalmente en la idea de transferir al campo de la administración pública los métodos empleados en la empresa privada. Entre dichos métodos se encuentra la planeación estratégica, el espíritu emprendedor, la eficiencia operativa, la gestión de calidad, la evaluación del desempeño, el uso intensivo de las tecnologías de calidad y el enfoque al cliente. Con la NGP, la intención es que las administraciones públicas de los gobiernos pudieran hacer más eficientes sus procesos operativos y al mismo tiempo disminuir la burocracia, brindando servicios de calidad a sus clientes (ciudadanos). Un aspecto fundamental en dicho enfoque representa sin duda la modificación de los estímulos de la burocracia enfocando los nuevos paradigmas a aspectos tales como desempeño eficiente, innovación, resultados, facultamiento, calidad, servicio, valor; elementos agrupados todos ellos en un solo concepto: el posburocrático.

En este sentido, la NGP es una serie de reformas administrativas que involucran una gestión por objetivos que utiliza indicadores cuantitativos para evaluar la eficiencia, el uso de la privatización de la provisión de los servicios públicos en la manera de los posible, la desintegración de instituciones administrativas tradicionales, el enfoque del estado como proveedor de servicios públicos, el uso de incentivos en salarios, costos reducidos y una mayor disciplina presupuestaria.

La NGP refuerza sin duda una mayor orientación hacia el cliente bajo la premisa de que es importante informarlo y escucharlo para comprender lo que quieren los ciudadanos. Igualmente, la NGP tiene una orientación hacia el desempeño que pretende alinear los insumos humanos, financieros y materiales con los resultados generados de un producto o servicio público. Finalmente, entre el portafolio de acciones, la NGP propone una análisis meticoloso de las condiciones en que son provistos los servicios públicos para verificar si no hay otro proveedor ya sea en el sector público o privado que pueda suministrar el servicio o producto en condiciones más eficientes en cuanto a calidad, servicio y costo.

Las ideas de un buen gobierno han sido basadas principalmente en los conceptos de la NGP. Sin embargo, a juzgar por los resultados obtenidos en la práctica de la aplicación de este enfoque en el caso de México, todavía queda mucho trabajo por desarrollar para implementar lo mejor que ofrece este enfoque en el mejoramiento de la función pública.

## **1.2. GOBIERNO DIGITAL**

En forma similar a la NGP y conectada íntimamente con ella, está el enfoque de gobierno digital como medio de mejorar la provisión de los servicios públicos generados por las diferentes administraciones públicas. La Comisión Europea de la Unión Europea ha descrito este enfoque como aquel por el cual los gobiernos usan las tecnologías de información y comunicación (TICs), combinadas con cambios organizativos y nuevas actitudes, con el fin de mejorar la provisión de los

servicios públicos, la implementación de las políticas públicas y la instrumentación de los programas públicos.

En efecto, bajo este enfoque se propone la utilización intensa de las TICs para facilitar la provisión de servicios a la comunidad con los parámetros de calidad, precio y eficiencia operativa. Desde esta perspectiva, el gobierno digital llegó a considerarse inicialmente como una especie de “gobierno paralelo” en el cual los ciudadanos podrían interactuar con sus autoridades para supervisar las funciones desempeñadas, pero sobre todo para llevar a cabo solicitudes o trámites que anteriormente requerían la presencia o interacción física con el servidor público.

El gobierno electrónico o digital incorpora a las TICs en dos vertientes: desde un punto de vista interno transformando las oficinas tradicionales, convirtiendo los procesos en papel en procesos electrónicos, con el fin de crear una oficina sin papeles; y desde la perspectiva externa habilitando la interacción electrónica como un nuevo medio de relación con el ciudadano a través de páginas electrónicas y demás instrumentos de comunicación a distancia. Adicionalmente, la utilización intensa de las TICs lleva a la simplificación de los diferentes procesos administrativos y operativos y a la mejora en la productividad, no solo del propio gobierno sino de las personas o entidades con las que éste interactúa. La principal herramienta del gobierno digital ha sido internet como medio de acceso para los ciudadanos en su relación por la vía electrónica con las diferentes administraciones públicas. Los beneficios tanto en eficacia y eficiencia son de una envergadura que el gobierno digital se ha convertido en una de las estrategias claves de las políticas de la mayoría de los países avanzados, ya que es posiblemente el elemento con el mayor potencial de impacto y de transformación en los procesos de modernización de la administración pública.

Al igual que en el caso anterior, la utilización de las TICs en la operación gubernamental en la administración pública mexicana le queda un gran tramo por recorrer sobre todo aprovechando la interacción electrónica como un medio de comunicación más eficiente con el ciudadano, a través de páginas electrónicas y demás instrumentos de comunicación a distancia.

### **1.3. GESTIÓN ESTRATÉGICA**

En forma similar al uso intensivo de las TICs en la administración pública, la gestión estratégica ha sido otro enfoque utilizado en los gobiernos con la intención de resolver los grandes problemas públicos y así mejorar la provisión de los bienes y servicios. Fundamentalmente la gestión estrategia en el ámbito de las entidades gubernamentales empezó por clarificar la misión de este tipo de organizaciones y plasmar en los planes de desarrollo la visión acerca del estado en que se proponía avanzar el gobierno correspondiente en los diferentes aspectos de la vida comunitaria.

De esta forma los planes públicos se fueron fortaleciendo con un enfoque estratégico en el cual se desarrollaban la misión, la visión, las estrategias, los objetivos, las acciones y los resultados esperados, haciendo este ejercicio colaborativo hacia el interior de la entidad gubernamental con los servidores públicos y hacia el exterior con los ciudadanos para asegurarse de que dicho documento incluyera las expectativas de ambos grupos de interés. La idea principal de desarrollar un gobierno con una visión estratégica es que este enfoque sirviera como un poderoso insumo de planeación y gestión para operar durante el periodo constitucional de gestión.

Sin demeritar las ventajas que tiene este tipo de ejercicio que invita a la reflexión interna y a la participación externa de diversos sectores de la población, en la práctica su utilización fue más bien limitada pues los documentos en los que se consignó todo el ejercicio de planeación estratégica eran frecuentemente olvidados o no se les daba el seguimiento adecuado y terminaban por no ser una clara referencia en relación a los resultados finalmente obtenidos.

## **1.4. ADMINISTRACIÓN DE LA CALIDAD**

Al igual que en el caso de las empresas del sector privado, las administraciones públicas empezaron a adoptar enfoques de calidad en la provisión de servicios públicos como un medio adicional de solucionar más efectiva y eficientemente los problemas públicos y brindar un servicio excelente a las comunidades. Bajo esta perspectiva, las administraciones públicas iniciaron principalmente en la década de los noventa un ambicioso proyecto de capacitación para inculcar en los servidores públicos la cultura de la calidad, privilegiando la atención al cliente, en este caso, los miembros de una comunidad. En este enfoque, se conceptualizó la calidad como el ejercicio para investigar las verdaderas necesidades del cliente y posteriormente empezar un proceso de direccionamiento de todas las actividades de la administración pública para tratar de satisfacer dichas expectativas.

En este sentido, el enfoque de calidad se implementó para saber lo que necesitaban los clientes, para adecuarse a los que ellos requerían y manteniendo el desempeño en límites de control especificados y a partir de ahí en adelante promover la mejora continua. Mas sin embargo, la implementación en la administración pública de este tipo de esquemas, demostró que la calidad es más una cultura o forma de vida que un esquema de medición para detectar fallas y errores y proceder a su mejora, por lo que para que funcione es necesario perseverar en un esfuerzo integral para poder brindar servicios públicos con la mejor calidad.

## **1.5. GESTIÓN POR RESULTADOS**

Otro enfoque seguido en las administraciones públicas para mejorar la provisión de los servicios públicos y solucionar los grandes problemas públicos fue la medición de resultados para evaluar el desempeño de los programas públicos y de los funcionarios que los operaron. En efecto, la gestión por resultados tuvo por objetivo definir no solamente los insumos que serían requeridos en un programa

público sino medir los impactos verdaderamente obtenidos como resultado de la implementación de dicho programa.

La medición de resultados inicial se dio primeramente de forma interna exhortando a los funcionarios públicos a auto determinarse los resultados esperados con la implementación de los programas públicos. Sin embargo, la verdadera gestión y evaluación por resultados se daría solo cuando los resultados de los programas públicos se reflejaran en una base estandarizada que permitiera la comparación de programas públicos implementados en diferentes ciudades o regiones y no solamente de acuerdo a las expectativas planteadas por los propios servidores públicos responsables de implementarlas.

Igualmente, dado que la gestión de resultados implica un cambio estructural para que este enfoque impacte a todas las etapas del proceso administrativo (planear, organizar, ejecutar y controlar) es importante permearlo no solo en la parte operativa sino desde la fase de planeación y muy particularmente en la fase de evaluación.

## **1.6. REINGENIERÍA DE PROCESOS**

Igualmente, la reingeniería o rediseño de procesos es otra serie de acciones que ha sido ampliamente utilizada en las empresas del sector privado y que empezó a transferirse a la práctica de la administración pública. La reingeniería de procesos tanto en las empresas privadas como en el caso de las administraciones públicas consistió en analizar pormenorizadamente cada actividad de cada proceso que está detrás de la provisión de un servicio o de la elaboración de un producto y detectar formas alternas que sean más eficientes, efectivas y económicas.

En este sentido, la reingeniería de procesos se apoyaría en tres pilares fundamentales: la planeación estratégica que antecede y que le da sentido a la necesidad de realizar tal proceso, el soporte de las tecnologías de información y comunicación y la optimización de la organización del recurso humano. Cabe

hacer mención que a diferencia del sector privado en donde como consecuencia de un ejercicio de reingeniería para hacer más eficientes los procesos y de la utilización más intensa de las TICs se puede prescindir del personal o se puede cambiar su función, en el sector público esta versatilidad puede ser limitada severamente por las restricciones contractuales que se tienen con los sindicatos de burócratas.

Inspirado en este enfoque, en muchos países - y México no es la excepción - en los últimos años se han implementado ambiciosos programas de mejora regulatoria para simplificar los trámites que deben realizar los ciudadanos en su interacción con el gobierno. Sin embargo, los beneficios potenciales más importantes que tiene la aplicación de este enfoque, se pueden enfrentar con frecuencia con importantes limitaciones para poder llevar hasta sus últimas consecuencias los beneficios que este tipo de iniciativas puede generar.

## **1.7. PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO**

El sector público al igual que el sector privado se ha dado a la tarea de profesionalizar a los servidores públicos. Este esfuerzo no es del todo fácil si se toma en cuenta que se debe empezar por modificar paradigmas de desempeño contratación, permanencia, desarrollo y terminación de la relación laboral. No obstante lo anterior, la profesionalización del servicio público es un enfoque cada vez más utilizado en las administraciones públicas para tratar de resolver en forma más eficiente los grandes problemas públicos.

Cuando se implementa un esquema de servicio profesional de carrera, en el caso de la etapa de ingreso al servicio público es necesario cambiar las bases de contratación a fin de sustituir el amiguismo y compadrazgo por el conocimiento y experiencia. Igualmente, en lo que se refiere al proceso de desarrollo de los servidores públicos, el desarrollo debe ser más basado en la meritocracia, más que en el riguroso escalafón y en una adecuada medición del desempeño. En otras palabras, el desarrollo debe ser en base a la capacitación y al crecimiento



personal y a la actitud de servicio que se tenga por los ciudadanos en el desempeño de sus funciones así como por su manejo ético y libre de corrupción. De la misma manera, en un esquema de servicio profesional de carrera, el proceso de terminación de la relación laboral en el cual prevalecen despidos injustificados simplemente por la llegada de un nuevo gobierno debe también ser sustituido por criterios estrictamente de valuación de desempeño.

En los últimos años, en México se ha implementado el enfoque de profesionalización de los servidores públicos como un medio de mejorar la administración pública. En particular, este tipo de esquemas se han aplicado en áreas especializadas como en la organización de elecciones, la procuración de justicia y la seguridad pública. Sin embargo, la verdadera prueba de fuego para este tipo de esquemas, es cuando se presentan los cambios de gobierno particularmente con alternancia en los partidos políticos que los promueven. Cuando esta situación se dé, la prueba consistiría en que se mantengan en las administraciones públicas aquellos servidores públicos más capaces.

Un resumen de los enfoques anteriores utilizados en las administraciones públicas para tratar de resolver los grandes problemas públicos se presenta en el Cuadro 3.1

**Cuadro 3.1. Enfoques utilizados en la administración pública para la solución de los problemas públicos**

Enfoque	Descripción
Nueva Gestión Pública	Utilización de técnicas de administración de las empresas privadas en la administración pública.
Gobierno Digital	Utilización intensiva de las tecnologías de información y comunicación.
Gestión Estratégica	Planteamiento formal de esfuerzos de planeación estratégica.
Gestión por Resultados	Alineación de recursos financieros, humanos y materiales para el logro de impactos en la implementación de políticas y programas públicos.
Reingeniería de Procesos	Optimización de procesos para la provisión de bienes y servicios públicos.
Profesionalización	Desarrollo de especificaciones de ingreso, permanencia, desarrollo, evaluación y terminación de los servidores públicos dentro del gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

## 2. EL ENFOQUE DE GOBERNANZA COMO SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

En el caso de México, en la década de los ochentas la legitimidad del gobierno llegó a un estado crítico ya que se vio fuertemente cuestionada por las prácticas antidemocráticas bajo las que eran electas las autoridades en los tres ámbitos de gobierno y la imperante corrupción generalizada prácticamente en todos los ámbitos del quehacer público, pero más grave que todo lo anterior, por la insultante impunidad con la que se desarrollaba una y otra práctica. A la tradicional crisis de legitimidad que venía arrastrando el sistema político mexicano, se fueron sumando las recurrentes crisis económicas de 1982, 1985 y 1995 respectivamente, teniendo necesidad el gobierno en turno de aceptar las recomendaciones de los organismos internacionales para implementar esquemas modernos y las mejores prácticas de la administración pública para democratizar los procesos eleccionarios y para hacer más eficiente la gestión pública como medios para recobrar la legitimidad de la ciudadanía.

Sin embargo, no obstante que se reformaron las leyes y se hicieron esfuerzos importantes para implementar mejores prácticas de la administración de las empresas privadas en la administración pública, los resultados no fueron del todo favorables pues persistió la ineficiencia y la corrupción. Es así que dentro de este contexto, se cuestiona cada vez con mayor énfasis el papel protagónico que asume el gobierno en el análisis y solución de los problemas públicos y los pobres resultados de su actuación, y la necesidad de que un nuevo enfoque de la administración pública sea empleado para el adecuado funcionamiento de la administración pública. Ese enfoque habría de ser la gobernanza.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia define a la gobernanza como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. En forma similar, el *Governance Working Group* del *International Institute of Administrative*

*Sciences* (1996) define la gobernanza como el proceso por el que los elementos de la sociedad ejercen el poder, la autoridad y la influencia en las decisiones relativas a la vida pública y el desarrollo económico y social. Por su parte las organizaciones de cooperación internacional u organismos multilaterales tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también han analizado profusamente este movimiento. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997) señala que la gobernanza consiste en “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias. Por su parte, la OECD define la gobernanza como el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como instrumento (OECD, 2000).

En este mismo sentido, importantes autores de textos sobre administración pública se han aproximado recientemente al enfoque de gobernanza y han efectuado sus propias conceptualizaciones. Guy Peters (2003) especifica que la gobernanza puede definirse simplemente como el proceso de proporcionar dirección a la sociedad. Mas sin embargo, esta dirección debe darse en el contexto de una clara definición de objetivos comunes de forma interdependiente, la participación directa o indirecta de la sociedad en la realización de los mismos y un gran esfuerzo de coordinación para asegurar la realización de todas las actividades encaminadas a la consecución de los objetivos. Un enfoque igualmente interesante de la gobernanza es el que utiliza Joan Prats (2004) al establecer que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil.

Igualmente Lester M. Salamon (2002) aporta otra conceptualización de la gobernanza desde la perspectiva norteamericana y subraya que esa nueva forma de gobernar emplea “herramientas”, “tecnologías”, “instrumentos”, que son

distintos de los que suele emplear la administración pública tradicional directa y jerárquica, a la que denomina “la nueva gobernación” porque en la formulación de las políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos participan más actores que el gobierno y porque “en el futuro de la esencia del proceso de solución de problemas será muy probablemente de naturaleza colaboradora, dado que la atención a los problemas públicos y la realización de los objetivos públicos dependerá no sólo del gobierno sino de un buen número de otros actores autorizados”.

Por su parte, Stoker (1998) especifica que el concepto de gobernanza comprende cinco características básicas: 1. Un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno; 2. Permeabilidad de las fronteras y responsabilidades de los público y lo privado en el abordaje de los problemas económicos y sociales de una comunidad; 3. Interdependencia de poder, información, y recursos de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos; 4. Existencia de redes sociales de actores autónomos que tienen capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y convivencia; 5. Reconocimiento de que se pueden realizar situaciones deseadas sin necesidad de la autoridad y mando del gobierno.<sup>7</sup> Lo anterior se puede visualizar en el Cuadro 3.2.

Como se puede ver, el concepto de gobernanza puede tener significados variados. Por una parte, este concepto puede estar relacionado con temáticas de gobernabilidad. Asimismo, este concepto puede ser interpretado desde la perspectiva de buen gobierno. Finalmente, el término gobernanza puede ser analizado en el contexto de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

---

<sup>7</sup> En cualquier caso, aún en el extremo de una participación sumamente activa de la sociedad, en palabras de Joan Prats (2008), la gobernanza no implica la desaparición del gobierno, sino más bien la modulación y equilibrio en el actuar de él, dando paso a la participación activa e inteligente de la sociedad. Y agrega: “en realidad sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiados. Dichos ámbitos incluyen desde luego todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con razón pueda decirse que la gobernanza es el modo de gobernación, si no único, sí el característico de nuestro tiempo”.

Pero, tal y como lo menciona Ruano (2011) más allá de la variedad de significantes y de contextos de aplicación, el núcleo semántico común a todos ellos residen en que la dirección de la sociedad y la producción de políticas requieren cada vez más de la participación activa de actores sociales junto al gobierno mismo.

**Cuadro 3.2. Características de la Gobernanza**

<b>Característica</b>	<b>Descripción</b>
Universalidad	Instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno.
Permeabilidad	De las fronteras y responsabilidades de los público y lo privado en el abordaje de los problemas económicos y sociales de una comunidad.
Interdependencia	De poder, información, y recursos de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos.
Autonomía	Redes sociales de actores autónomos que tienen capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y convivencia.
Autonomía	Reconocimiento de que se pueden realizar situaciones deseadas sin necesidad de la autoridad y mando del gobierno.

Fuente: Elaboración propia con información de Stoker (1998)

De hecho, Paul Hirst (2000) va más allá al ubicar refinadamente cinco connotaciones diferentes de la gobernanza, cada una de ellas aplicadas en un contexto diferente, generados por una razón particular y con un objetivo especial. Las cinco denotaciones o versiones de la gobernanza que identifica Hirst son: a) el buen gobierno para asegurar el desarrollo económico, cuyos requisitos institucionales, políticos y administrativos difunden y exigen los organismos internacionales; b) la insuficiencia reconocida; c) la gobernanza corporativa, relativa a la transparencia y responsabilidad de las decisiones y gestión de los altos ejecutivos de las empresas frente a la dispersión de los accionistas; d) la gobernanza como las innovaciones directivas de la nueva gestión pública y e) la gobernanza para denotar las asociaciones, redes y foros deliberativos como actores y dispositivos de gobierno en lugar de las representaciones jerárquicas y centralizadas del Estado. Lo anterior se puede visualizar en el Cuadro 3.3.

**Cuadro 3.3. Perspectivas del concepto Gobernanza**

<b>Perspectiva</b>	<b>Descripción</b>
<b>Buen gobierno</b>	Estándares hará asegurar el desarrollo económico, cuyos requisitos institucionales, políticos y administrativos difunden y exigen los organismos internacionales.
<b>Gobernación</b>	La actuación tradicional del gobierno con la insuficiencia reconocida.
<b>Gobernanza corporativa</b>	Relativa a la transparencia y responsabilidad de las decisiones y gestión de los altos ejecutivos de las empresas frente a la dispersión de los accionistas.
<b>Innovación</b>	Innovaciones directivas de la nueva gestión pública.
<b>Interacción</b>	Para denotar las asociaciones, redes y foros deliberativos como actores y dispositivos de gobierno en lugar de las representaciones jerárquicas y centralizadas del Estado.

Fuente: Elaboración propia con información de Hirst (2000)

Como se confirmará repetidamente en este escrito, la perspectiva de la gobernanza desde la cual se habrá de enfocar este trabajo se refiere precisamente a esta última, es decir, a la perspectiva en la cual la participación ciudadana y la interacción con el gobierno se vuelve clave para fortalecer la ejecución de las funciones gubernamentales. En estas condiciones, la gobernanza aparece como una forma de gobierno en la que la coherencia de la acción pública no pasa por la acción aislada de una élite político administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio en común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de política electoral y de la política de los problemas (Ruano 2011).

Como bien lo afirma Luis Aguilar (2006), el enfoque de la gobernanza tiene su punto de partida en la observación de que en las últimas décadas gobierno y sociedad han comenzado a compartir la tarea y responsabilidad de resolver los problemas de su sociedad y, por ende, a abandonar el trabajo en solitario o en rivalidad. Igualmente, menciona que la fecha de nacimiento del término y de su denotación conceptual parece ser un reporte del Banco Mundial de noviembre de 1989 relativo al África negra, en el que se afirmaba que se requería menos y mejor

gobierno y que para tener un mejor gobierno/mejor gobernación (*a better governance*) se requería una reforma política que incluyera la afirmación del imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia en las transacciones y conseguir o asegurar la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos económicos y sociales mediante un diseño correcto y una implementación efectiva de las políticas económicas y de desarrollo social.

Desde esta perspectiva, el concepto de gobernanza implica una coordinación estrecha, permanente y madura entre el propio gobierno y la sociedad civil dentro de un contexto (mercado), en donde ambos –gobierno y sociedad - utilizan sus fortalezas y recursos para conseguir un bien común. Tal y como lo expresa adecuadamente Luis Aguilar (2007), “el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a nivel óptimo, el gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad”.

En este sentido, la solución de los problemas más apremiantes que aquejan a la población hoy en día, empieza por reconocer la limitada capacidad del gobierno para solucionarlos y requiere apartarse de los roles que tradicionalmente han asumido ambos – sociedad y gobierno - en el proceso. En consecuencia, el rol tradicional del gobierno visto como robusto, vigoroso y prácticamente plenipotenciario debe cambiar al igual que el rol de la sociedad caracterizado tradicionalmente por su pasividad, ignorancia e incompetencia.

En el caso de México, existen problemas que requieren urgentemente abordarse con una óptica de gobernanza tales como el combate a la delincuencia organizada, el combate al narcotráfico, la problemática del urgente desarrollo económico, la generación de empleos, el combate a la pobreza extrema y finalmente, y sin pretender exponer un listado exhaustivo, estaría la problemática de la fiscalización de los recursos públicos y el combate a la corrupción. Las problemáticas listadas tienen como común denominador la incompetencia

mostrada repetidamente por el gobierno para la solución eficiente de las mismas, y por lo tanto requieren la necesaria participación de la sociedad. En otras palabras, tal y como lo asevera Kooiman (1993), la creciente demanda ciudadana exige nuevas formas de gobernar basadas en mayor participación e intervención ciudadana, en la que la sociedad participa activamente y el gobierno provee dirección, articulación y rumbo ya que ningún actor, público o privado, tiene la información y el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados, ni tiene el mirador suficiente para seleccionar los instrumentos eficaces y menos el poder suficiente para dominar unilateralmente.

No cabe duda de que el enfoque de gobernanza que privilegia la participación ciudadana en los asuntos públicos es el acertado para resolver los problemas del presente. Sin embargo, el éxito de este tipo de iniciativas depende de la capacidad y la disponibilidad que el gobierno y la sociedad tengan para sumarse proactivamente en este esfuerzo. De mostrar una eficiente mística de cooperación, se facilitará que las soluciones a los grandes problemas afloren con mayor ímpetu. De no ser así, los problemas, de por sí ya abrumadores, podrían acrecentarse con consecuencias difíciles de manejar.

En síntesis, de acuerdo a Aguilar (2006), el punto clave del concepto de gobernanza consiste en reconocer la insuficiencia del actuar del gobierno para dirigir a su sociedad y de manera decisiva consiste en reconocer que necesita de los recursos y las acciones de actores extra gubernamentales, que son actores capaces de autogobierno y tienen la capacidad de resolver problemas que son de interés de la sociedad. Como se habrá de comentar en la siguiente sección de este capítulo, no se podría estar más de acuerdo con Prats cuando afirma que el enfoque de gobernanza se debe de aplicar en todos aquellos aspectos del quehacer público en los cuales el desempeño del gobierno haya resultado ser a todas luces inapropiado. El manejo de las finanzas públicas y en particular su fiscalización, es un claro ejemplo de que la transparencia y la participación ciudadana en esta importante función pública pudiera tener un fuerte impacto.



Sin embargo, por más deseable que sea la participación ciudadana con el gobierno colaborando en la solución de los grandes problemas públicos, tal y como lo menciona Ruano (2011), frente a las ventajas potenciales que aportan estos mecanismos de articulación de intereses y de provisión de bienes públicos, se alza la sombra de la falta de legitimidad, que es producto de la ausencia de procesos de control democrático de las decisiones públicas. En este sentido, el énfasis en la gobernanza frente al gobierno, sugiere la existencia de un riesgo potencial de déficit democrático, al tratar de reemplazar los mecanismos de la democracia representativa por instrumentos participativos y de inclusión de grupos de representación de intereses en el corazón mismo de la toma de decisiones colectivas y en su ejecución.

### **3. LA GOBERNANZA EN EL CONTEXTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

En las primeras secciones de este capítulo se ha hablado de la gobernanza como una forma de abordar el planteamiento y la solución de los problemas públicos a través de la participación del gobierno y la sociedad civil. Asimismo, se ha mencionado que este enfoque se ha vuelto cada vez más necesario ante los grandes problemas que aquejan a las comunidades hoy en día, ante la incapacidad demostrada por el gobierno en la solución de los mismos y ante la creciente apatía de la comunidad para solucionar dichos problemas. En México y en general en Latinoamérica se han generado en los últimos años importantes problemas de gobernabilidad. La situación anterior contrastó fuertemente con la idea de que las prácticas democráticas para llegar al poder generarían automáticamente legitimidad en los gobiernos.

Si bien la evidencia muestra que los gobernantes en algunos casos llegaron con un fuerte apoyo popular que les permitió iniciar su gestión con una gran dosis de legitimidad, en la práctica este ingrediente empezó a desvanecerse en la medida

que la actuación no correspondía con las exigencias de la comunidad y con la expectativa de los resultados esperados. En el caso de México, la gran legitimidad que le otorgó la sociedad mexicana al Presidente Fox al inicio de su gestión en el año 2000, no fue adecuadamente correspondida con cambios reales y mejoras a pesar de los esfuerzos realizados para implementar reformas que tendieran a la buena gobernanza en las diferentes actividades gubernamentales.

Quizá la falla pudo haber consistido en no haber dado la suficiente importancia a la participación de la ciudadanía no solamente en las elecciones sino en la reconfiguración de la administración pública basada en un esquema de interacciones entre la sociedad y el gobierno. Si bien es cierto que se hizo un esfuerzo importante para convocar a los ciudadanos a participar en el proceso electoral a tal grado de que su participación fuera copiosa, e igualmente se hizo un esfuerzo inédito para implementar acciones bajo la perspectiva del “buen gobierno”, muchos de los grandes problemas nacional subsistieron, particularmente en el caso de la corrupción y la impunidad.

Como lo menciona Aguilar (2006), muchas de las dudas sobre las posibilidades de éxito del gobierno democrático de nuestros países se debe al hecho de que, a la vuelta del siglo, creció el número y la importancia de actores políticos, económicos y sociales, internos o externos a la comunidad nacional y local, que son poderosos, productivos y autónomos, que muestran tener la capacidad de inconformarse con las políticas gubernamentales o de evadirlas y que critican puntualmente sus debilidades informativas y analíticas y sus ineficacias operativas. También, en paralelo, crece el número y la importancia de sectores sociales marginados y pobres, que con mayor independencia política y autorganización (permanente o periódica) demandan servicios y oportunidades para compensar o superar la precariedad de sus vidas y que se agolparon en las urnas porque atribuían esperanzadamente a la democracia una superior capacidad de respuesta a sus problemas.

El planteamiento indicado en todo caso debió haber sido el cuestionamiento de las capacidades de gobernar del gobierno y considerar a la sociedad como una

sociedad involucrada, participativa, actuante con el gobierno más que como una sociedad que deba ser gobernada y administrada. Lamentablemente, el supuesto del gobierno como el agente central o único de la gobernación de la sociedad, ha sido el enfoque político y administrativo de la mayoría de los Estados en el siglo XX. Al parecer, la clave estribaba más en entender que la participación ciudadana es parte de la solución más que del problema.

Al igual que en otros ámbitos de la actividad pública, en el ámbito de las finanzas públicas el concepto de gobernanza adquiere plena vigencia. Los principios que privilegia el enfoque de gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia son igualmente necesarios en la solución de los problemas públicos de tipo financiero. Por lo anterior, el enfoque de gobernanza, de implementarse en el ámbito de las finanzas públicas y particularmente en la fiscalización de los recursos públicos y el combate a la corrupción sería un cambio de paradigma que fortalecería ampliamente esta importante función.

#### **4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS**

El Estado existe para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. En consecuencia, todas las acciones del quehacer gubernamental deben ir dirigidas hacia ese objetivo de manera eficiente y transparente y rindiendo buenas cuentas de su actuación. La participación ciudadana es un derecho fundamental. De acuerdo con el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Tal y como se ha comentado en secciones anteriores, en el caso de algunas funciones gubernamentales específicas, ya sea por la importancia de las mismas, por su trascendencia, o por la repetida y notoria ineficiencia, ineficacia o corrupción con que es desempeñada, requiere la participación activa de la ciudadanía.

El derecho de la ciudadanía a participar en la cosa pública no es nuevo pero si al menos la intensidad y la diversidad con que se ha efectuado recientemente. En su acepción más general, participar significa intervenir en el quehacer gubernamental. La participación ciudadana es en sí un derecho y a la vez una oportunidad que tienen los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a través de actos y actitudes legales a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes ámbitos: nacional, regional o local; contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de sus conciudadanos. (Navarro, 2004). De acuerdo al Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en México, desde la perspectiva normativa, el término de participación ciudadana puede restringirse a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean.

En años recientes varios gobiernos locales mexicanos han modernizado su administración con la adopción de elementos de la Nueva Gestión Pública. Uno de los impactos de esos cambios ha sido que no necesariamente se ha reformulado la relación con la sociedad civil, mediante la creación de mecanismos efectivos de participación ciudadana. Esto ha sucedido porque, contradictoriamente, la adopción de nuevos enfoques de gestión ha provocado que los procesos de democratización local se hayan limitado. (Cabrero, 2003). Recientemente, los ciudadanos han ido interviniendo cada vez más en ciertos asuntos públicos cuyos temas y funciones consideran que les pueden afectar. Es por esta razón que algunos de los principales esfuerzos de participación ciudadana se han enfocado prioritariamente al control de la gestión pública y al uso adecuado de los recursos públicos. En este tipo de participación normalmente se requiere de una fuerte dosis de independencia y autonomía frente al Estado para poder efectuar adecuadamente dicha función.

## **4.1. FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Los mecanismos de participación ciudadana son formas mediante las cuales la administración pública interactúa con la sociedad misma. La participación ciudadana puede ir desde los mecanismos más tradicionales de participación en el marco de la democracia representativa, como por ejemplo el voto para elegir a las autoridades, a la cual se denomina regularmente democracia directa, hasta las formas más innovadoras que se puede ver en distintas partes del mundo en las cuales los ciudadanos se deciden a conformar los órganos decisorios de ciertas funciones gubernamentales que consideren críticas como por ejemplo los jurados ciudadanos, los órganos ciudadanos autónomos, etc., a la que se denomina democracia participativa.

Ruano (2010) menciona con precisión los tres estadios de la participación: la información, la consulta y la codecisión. El primer estadio refleja el acercamiento de la administración a los ciudadanos proporcionando toda la información de interés público, procurando de paso una mejor comprensión y aceptación de sus decisiones y la obligatoriedad de la administración de atender las peticiones de información. En el segundo estadio, es la propia administración quien toma la iniciativa, elige a los participantes, controla el procedimiento y finalmente acepta, o decide desestimar, la opinión de sus interlocutores. Finalmente, en el tercer estadio – la codecisión – la decisión política no es fruto de la iniciativa unilateral de la administración, sino la expresión de un compromiso.

En general, existen dos formas de participación ciudadana. Una forma de participación se refiere a las decisiones de los ciudadanos en asuntos generales de interés público. Los principales ejemplos de este tipo de participación son las elecciones y el referéndum. Dentro de las formas modernas que ha adoptado la participación ciudadana, se pueden mencionar los presupuestos participativos, los mecanismos de debate, las encuestas deliberativas y los mecanismos de control ciudadano. A continuación se hará una breve descripción de los mecanismos de participación ciudadana relativos a las decisiones de los ciudadanos en asuntos generales de interés público.

La elección es un proceso de toma de decisiones usado en las democracias modernas donde los ciudadanos votan por sus candidatos o partidos políticos preferidos para que actúen como representantes en el gobierno. Dado que en este tipo de ejercicios pueden ejercer este derecho todos los ciudadanos que cuenten con los documentos comprobatorios correspondientes, es, por mucho, el de cobertura más amplia. A pesar de que pueden participar todos los ciudadanos que lo acrediten, en la práctica el índice de abstencionismo suele ser importante debido principalmente a la apatía, por pensar que su voto no será respetado o por percibir que su participación no será la diferencia en el resultado de la elección.

Cualquiera que sea la razón, si se presenta una situación como la descrita, denota la falta de interés en participar en esta actividad básica de la vida política de un país. Para contener esta posibilidad, en algunos países, el voto es obligatorio por ley; y si un votante no ejerce su deber, puede verse sujeto a castigos, que van desde multas pequeñas hasta prisión. La participación ciudadana en las elecciones no solo se ejerce cuando se vota sino también cuando se es nominado a un puesto de elección popular. En una democracia directa cualquier persona elegible puede ser nominada. Sin embargo, en algunos países, solo los miembros de un partido político pueden serlo evitando la postulación de candidatos independientes y limitando una mayor participación de la sociedad en la postulación para cargos de elección popular.

El referendo es una elección a través de la cual los electores registrados en un país, nación, región o grupo expresan su voluntad respecto a un asunto o decisión, que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta. Este mecanismo complementa los ejercicios electorales que se llevan a cabo en las elecciones generales. Por lo general el referendo adopta una forma sencilla de respuesta que consiste en contestar sí o no a la pregunta planteada y para determinar el resultado, tiene que haber mayoría absoluta entre los votos sufragados.

Otra característica del referendo es que el resultado que se obtenga en el mismo puede ser decisorio o consultivo. En el caso de que sea decisorio, la entidad

pública que lo haya solicitado tendría que acatar forzosamente el sentido del sufragio mayoritario. En el caso consultivo, el referendo serviría solo como una referencia para normar el criterio de la autoridad. También puede ocurrir que el referendo se efectúe cuando una grupo de ciudadanos de un país lo solicita mediante un proceso legal, ya sea recogiendo una cantidad necesaria de firmas, o bien que se realice debido a que la legislación nacional así lo considera en ciertos casos o de cualquier otra forma que cada país considere más apropiada. Algunos ejemplos típicos de referendo son la consulta sobre alguna modificación constitucional que se pretenda hacer y la revocación del mandato de algún gobernante. En el Cuadro 3.4 se presenta un resumen de estos esquemas de participación ciudadana.

**Cuadro 3.4. Formas de participación ciudadana relativas a las decisiones de los ciudadanos en asuntos generales de interés público**

Esquema	Descripción
Elecciones	Proceso de toma de decisiones donde los ciudadanos votan por sus candidatos o partidos políticos preferidos para que actúen como representantes en el gobierno.
Referendo	Elección a través de la cual los electores registrados en un país, nación, región o grupo expresan su voluntad respecto a un asunto o decisión, que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta.

Fuente: Elaboración propia

La segunda forma de participación responde a intereses particulares de los distintos grupos que existen en toda sociedad, ya sea para tomar decisiones, para gestionar o para obtener respuesta a problemas particulares. Dentro de esta forma de participación se encuentran los presupuestos participativos, los mecanismos de debate, las encuestas deliberativas y los mecanismos de control ciudadano. En el caso de los presupuestos participativos, el esquema consiste en la jerarquización y destino de los recursos locales y la construcción e implementación del presupuesto municipal mediante el involucramiento directo de la ciudadanía. En el caso de los mecanismos de debate, la participación ciudadana se da cuando se selecciona a un grupo de ciudadanos representativo de todos los estratos y

sectores sociales y se le entrega información sobre un tema específico para que lo analicen y discutan entre ellos.

En el caso de las encuestas deliberativas, el esquema contempla la selección de una muestra representativa de ciudadanos para preguntarles sobre alguna política concreta, enviándoles material que represente distintas posiciones y les permita informarse y pensar seriamente sobre el tema. Finalmente, en el caso de los mecanismos de control ciudadano, el esquema de participación contempla la convocatoria a un grupo de ciudadanos para ejercer una labor de fiscalización, observación o monitoreo sobre la ejecución de determinadas políticas de interés público. En esta categoría están las veedurías colombianas. En el Cuadro 3.5 se presentan en forma resumida cada uno de dichos mecanismos de participación.

**Cuadro 3.5. Formas Modernas de Participación Ciudadana**

Esquema	Descripción
Presupuestos participativos	Participación directa de la ciudadanía en la jerarquización y destino de los recursos locales y la construcción e implementación del presupuesto municipal.
Mecanismos de debate	Elección de un grupo de ciudadanos representativo de todos los estratos y sectores sociales y entrega de información sobre un tema para que discutan entre ellos.
Encuestas deliberativas	Selección de una muestra representativa de ciudadanos para preguntarles sobre alguna política concreta, enviándoles material que represente distintas posiciones y les permita informarse y pensar seriamente sobre el tema.
Mecanismos de control ciudadano	Diseñados para ejercer una fiscalización, observación o monitoreo sobre la ejecución de determinadas políticas de interés público. En esta categoría están las veedurías colombianas.

Fuente: Elaboración propia con información de Mujica, Pedro.

En las definiciones anteriores encontramos la primera diferenciación de dos formas de participación, una que se refiere a la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones y otra que enfatiza la toma de posición de un individuo, independientemente de su poder de intervención en las decisiones públicas. De acuerdo con esta concepción existe una separación tajante entre dos formas de participación: en una se tiene poder de intervención y en otra no, no existen grados intermedios. (Arzaluz, 1999). En cualquier caso, como bien lo apunta Canto (2003), la participación ciudadana exige responsabilidades que no todos están en disposición de acatar. Su tarea fundamental es asumir responsabilidades



con los gobiernos, incorporando las demandas de la ciudadanía toda. Dicha tarea, además de conformar una pedagogía política y cívica, constituye una posibilidad de hacer factible la gobernanza.

## **4.2. NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación ciudadana en relación a alguna actividad gubernamental puede tener diferentes niveles de involucramiento. En función de ese nivel de involucramiento o compromiso, Arnstein (1969) ha descrito los siguientes grados de la misma: participación informativa, consultiva, decisoria, ejecutora e instrumental. La participación informativa es la condición básica para la existencia de cualquier tipo de participación, pues para poder participar en los asuntos públicos es menester estar informado. El objetivo de esta participación es básicamente proveer información sobre un tema en cuestión para tomar decisiones informadas. En este esquema de participación, dado que el flujo de información es unidireccional, no existe posibilidad de retroalimentación o negociación por parte de la ciudadanía y es la autoridad la que debe asegurar que la información tenga una difusión adecuada, al mismo tiempo que sea oportuna, completa y ampliamente accesible a la población.

La participación consultiva se plantea como una opinión de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos definidos por parte de la administración pública y está muy enfocada a aspectos o temáticas específicas. La participación ciudadana instrumental tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos y por ende la relación con la administración pública interesa sólo en cuanto permita acceder a estos recursos. En este nivel de participación, se utiliza la oferta de información tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes. El sujeto que participa actúa fundamentalmente como un usuario-cliente, y en cuanto tal no buscará incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados deseados.

El nivel de participación decisoria está orientada a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente. La participación en este nivel está más cercana a objetivos políticos que administrativos. Por su parte la participación ciudadana de co-gestión o ejecutora abarca desde el diagnóstico, la ejecución y hasta la evaluación de las políticas públicas. En este nivel de participación se proponen acciones concretas como pueden ser de descentralización, de simplificación de trámites, de mediciones de productividad, de mejoramiento de los servicios públicos, de cumplimiento de parámetros de eficiencia, cobertura y calidad, etc. Como puede verse, la diferencia fundamental entre los diferentes niveles de participación ciudadana estriba principalmente en el grado de involucramiento de la sociedad y en el valor agregado que representa para la entidad gubernamental. En el Cuadro 3.6 se presentan los aspectos más relevantes de los diferentes grados de participación ciudadana.

**Cuadro 3.6. Niveles de Participación Ciudadana**

Nivel	Descripción
Informativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condición básica para la existencia de cualquier tipo de participación. El objetivo es proveer información sobre un tema en cuestión.</li> <li>• No existe posibilidad de retroalimentación o negociación por parte de la ciudadanía. Abarca todas las etapas de las actividades públicas.</li> </ul>
Consultiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se plantea como opinión de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos definidos por parte de la administración pública.</li> </ul>
Instrumental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas y por ende la relación con la administración pública interesa sólo en cuanto permita acceder a estos recursos.</li> <li>• El ciudadano actúa fundamentalmente como un usuario-cliente, y en cuanto tal no buscará incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados deseados.</li> </ul>
Decisoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientada a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente.</li> <li>• Participación más cercana a objetivos políticos que administrativos.</li> </ul>
Co-gestión o ejecutora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abarca desde el diagnóstico, la ejecución y hasta la evaluación de las políticas públicas.</li> <li>• Propone acciones concretas (de descentralización, de simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, mejoramiento de los servicios públicos, mejoramiento de los recursos humanos, cumplimiento de parámetros de eficiencia, cobertura y calidad, etc.).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de Arnstein (1969).

No obstante la riqueza que plantean las diferentes tipologías de la participación ciudadanas descritas en las secciones anteriores, un análisis de las formas actuales de participación en los gobiernos locales españoles (Ruano, 2010) revela que los objetivos declarados son excesivamente ambiguos y genéricos y perfectamente compatibles con la tradicional opacidad de las administraciones públicas españolas. Por otra parte, los ciudadanos simplemente no participan, los representantes políticos aprovechan estas políticas como instrumentos de legitimación sin que se traduzcan en iniciativas para la transferencia real del poder y los partidos políticos y grupos organizados tratan de ocupar estos espacios de interacción con la sociedad civil. La experiencia retratada es representativa de lo que ocurre en otros países al respecto de la participación ciudadana y pone de manifiesto que la participación ciudadana de por sí, no es la panacea absoluta para resolver los problemas públicos.

## **5. APLICACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En los últimos años se han experimentado una serie de procesos sociales, políticos e institucionales que han promovido una mayor participación ciudadana en el ámbito local, nacional e internacional. En el ámbito internacional son distintas las experiencias de participación ciudadana promovidas tanto por gobiernos como por la sociedad civil. La participación ciudadana en las funciones públicas se ha centrado fundamentalmente en temas tales como desarrollo de planes estratégicos, presupuestos participativos, desarrollo y sostenibilidad, planificación urbana políticas públicas y control y fiscalización entre otros. De entre las aplicaciones más importantes que ha tenido la participación ciudadana en cuestiones públicas se destacan la elaboración de los presupuestos participativos

en Brasil y las veedurías colombianas. En la siguiente sección se describen los aspectos más relevantes de la participación ciudadana de uno y otro caso.

## **5.1. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BRASIL**

Los presupuestos participativos (PP) se refieren al proceso mediante el cual los ciudadanos deliberan y negocian la distribución de recursos públicos. Los programas de PP son implementados por decisión de los gobiernos, ciudadanos, ONGs y organizaciones de la sociedad civil para dar a los ciudadanos un papel directo en la decisión sobre cómo y en dónde deben gastarse los recursos públicos. Los PP también ayudan a promover la transparencia que tiene el potencial de reducir la ineficiencia y corrupción gubernamentales. Hoy en día, alrededor de 250 ciudades están aplicando el Presupuesto Participativo. Si bien la gran mayoría de las experiencias continúan siendo brasileñas, nuevas iniciativas vienen floreciendo en otras ciudades latinoamericanas, en particular de Perú, Ecuador, Colombia y de los países del Cono Sur. Varias experiencias están construyéndose en ciudades europeas. (Presupuesto Participativo y Finanzas Locales, 2004).

Con los presupuestos participativos, se han logrado contrarrestar gran parte de los problemas debido a la concentración de poder, despilfarro de recursos y corrupción. Asimismo, el presupuesto participativo ha estimulado la participación ciudadana y ha favorecido una más justa distribución del ingreso que se ha traducido en una mejor calidad de las acciones gubernamentales.

## **5.2. LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN COLOMBIA**

Uno de los instrumentos de participación ciudadana surgidos en Colombia durante las últimas dos décadas es el de la veeduría ciudadana (VC). Las VC son mecanismos que permiten a los ciudadanos de manera directa, fiscalizar, vigilar y controlar la gestión pública y la adopción y ejecución de políticas públicas. Las

veedurías ciudadanas ejercen vigilancia en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, con el objetivo de garantizar la transparencia y el equilibrio de la administración pública. Los veedores tienen el derecho y deber de presentar sus observaciones con fines de corrección y denuncia, cuando haya lugar, ante los organismos competentes, y gozan de garantías y derechos constitucionales, como el derecho de petición, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares, entre otros, y de otros mecanismos de participación ciudadana, como la audiencia pública.

De acuerdo a Wansbrough, et al. (2000) la figura de la VC se ha desarrollado con múltiples y diversas forma de expresión. De esta manera se han identificado tres tipos de experiencias de veedurías, clasificadas a partir del origen, la temporalidad y el objeto propuesto. De acuerdo a su origen, las veedurías ciudadanas se clasifican en institucionales y autónomas. Las institucionales son aquellas veedurías que son impulsadas o conformadas directamente desde el Estado. Por otra parte, las veedurías autónomas se forman por iniciativa de la ciudadanía o grupo de ciudadanos, o por entidades no-gubernamentales, con independencia del Estado. Este tipo de veedurías demuestran en la práctica independencia y autonomía de la ciudadanía. De acuerdo con la temporalidad, las veedurías se clasifican en permanentes y coyunturales. Las veedurías permanentes tienen un carácter continuo en el tiempo y son, en general, institucionales o autónomas, mientras que las coyunturales se conforman alrededor de un proceso específico o puntual y se disuelven una vez que éste culmina.

Este tipo de veedurías normalmente son autónomas y resultan de coaliciones entre organizaciones sociales. Finalmente, las veedurías se clasifican de acuerdo al objeto que tienen en organizaciones ciudadanas de gestión pública, de procesos políticos y de desempeño de responsabilidades públicas. Lo que tienen en común este tipo de veedurías es que de alguna forma no solo son espectadores de lo que acontece en la entidad gubernamental con la que interactúa, sino que asumen la responsabilidad de alguna función pública. Los

aspectos más relevantes de los tres tipos de veedurías ciudadanas se presentan en el Cuadro 3.7.

**Cuadro 3.7. Tipos de Veedurías Ciudadanas**

Tipo	Descripción
De acuerdo al origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionales: Impulsadas o conformadas directamente desde el Estado.</li> <li>• Autónomas: Forman por iniciativa de la ciudadanía con independencia del Estado.</li> </ul>
De acuerdo con la temporalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanentes: Tienen un carácter continuo en el tiempo.</li> <li>• Coyunturales: Conformadas alrededor de un proceso específico o puntual: Se disuelven una vez que éste culmina.</li> </ul>
De acuerdo al objeto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión pública, de procesos políticos y de desempeño de responsabilidades públicas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de Wansbrough, Gwyn & Tamayo Rincón, Marta Lucia. (2000).

El mecanismo de las Veedurías Ciudadanas ha contribuido al desarrollo de un mayor nivel de conciencia sobre la importancia del control social como mecanismo para combatir la corrupción y neutralizar ciertos efectos de la politiquería. Hay cada vez mayor interés de la ciudadanía por controlar muchos otros asuntos públicos. Por otro lado, la ciudadana ha desarrollado un mayor conocimiento de las normas y procedimientos bajo las cuales funcionan las entidades, así como sobre el concepto de responsabilidad del servidor público y el ejercicio de la rendición de cuentas. En resumen, desde la perspectiva de la participación ciudadana, aparte de fortalecer y mejorar las instituciones democráticas haciéndolas más representativas, es necesario complementarlas con formas más directas de participación ciudadana, tal y como se describió en los apartados anteriores.

## RECAPITULACIÓN

En el presente capítulo se procedió a analizar el concepto de gobernanza en general y aplicado particularmente en el ámbito de las finanzas públicas y concretamente en relación con la función de fiscalización superior. El análisis

partió de la forma en que se abordan los asuntos públicos, describiendo algunas tendencias de la administración pública contemporánea que se han planteado para solucionar los problemas públicos, entre las que se encuentran la gestión estratégica, la administración de calidad, la gestión del desempeño, la reingeniería de procesos, la gestión del conocimiento, el presupuesto por resultados, la profesionalización del personal público, el gobierno electrónico o digital, y finalmente la gobernanza. De entre todas esas iniciativas de cambio, resalta la “nueva gerencia pública” (NPM por sus iniciales en inglés) porque en su momento significó un parteaguas en la forma de ver a la administración pública.

Igualmente, en este capítulo se analizó con detenimiento el involucramiento que la participación ciudadana debe de tener en los asuntos públicos, particularmente en aquellos en que los poderes clásicos y las estructuras organizativas de las administraciones públicas han demostrado reiteradamente notoria ineficiencia en el actuar gubernamental y en la solución de los problemas públicos. Se presentaron las formas, estadios y niveles de la participación ciudadana y se hace una reflexión sobre algunos de los principales problemas públicos que aquejan a las comunidades hoy en día y que pueden ser resueltos con mayor probabilidad de éxito a través del mayor involucramiento de la sociedad.

Adicionalmente, dentro de este mismo capítulo se hizo una reflexión acerca de los defectos y limitaciones que puede presentar la participación ciudadana cuando los ciudadanos simplemente no participan, los representantes políticos aprovechan estas políticas como instrumentos de legitimación sin que se traduzcan en iniciativas para la transferencia real del poder y los partidos políticos y grupos organizados tratan de ocupar estos espacios de interacción con la sociedad civil. Igualmente, se planteó la potencial falta de legitimidad de la gobernanza, producto de la ausencia de procesos de control democrático de las decisiones públicas.

Finalmente, se describen algunas aplicaciones de la participación ciudadana en la administración pública, principalmente en el caso del Presupuesto Participativo en Brasil y de las Veedurías Ciudadanas en Colombia, las cuales pueden ser usadas como referencia para evaluar la aplicación potencial de esquemas similares en las

estructuras, mecanismos o procesos que permitan una mejor fiscalización de los recursos públicos y un combate más efectivo a la corrupción en México. En este apartado, resultó evidente que desde la perspectiva de la participación ciudadana, aparte de fortalecer y mejorar las instituciones democráticas haciéndolas más representativas, es necesario complementarlas con formas más directas de participación ciudadana, sobre todo en aspectos críticos de la administración pública y especialmente en donde el estado ha mostrado notoria ineficiencia e ineptitud.



# **CAPÍTULO IV – MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE MODELOS E INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

## **INTRODUCCIÓN**

En el presente capítulo se procede a documentar y analizar los aspectos más relevantes de los principales modelos de fiscalización superior vigentes en diferentes países y que están documentados en la práctica internacional. En particular, se revisa el modelo de fiscalización superior monocrático, el de corte y el de consejo. Asimismo, con el objetivo de identificar la evolución, operación y mejores prácticas de fiscalización superior, se analiza la implementación de los modelos de fiscalización mencionados en un conjunto de nueve países de Europa, Asia y América seleccionados en base a tres criterios: mejor posicionamiento en el Índice de Percepción de la Corrupción 2010 elaborado por Transparencia Internacional, que formen parte del grupo de países más industrializados (G-20) y que formen parte de la Organización para la Cooperación y desarrollo Económico (OCDE). Dicho conjunto de países está integrado por Canadá, Australia, Alemania, Japón, Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, España y Corea.

Igualmente, a partir de los instrumentos de fiscalización superior identificados en los diferentes países analizados, se presenta un listado de aquellos instrumentos de fiscalización con aplicación potencial en México, en función del desarrollo alcanzado y la situación actual que presentan este tipo de organizaciones.

Finalmente se hace una reflexión en relación a la necesidad de fortalecer el modelo de fiscalización superior vigente en México y de implementar instrumentos de fiscalización de última generación con el objetivo de mejorar esta función,

incrementar la eficiencia del presupuesto público y coadyuvar a la disminución de la corrupción.

## **1. MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

En una democracia, la función de fiscalización superior es clave para propiciar una mayor eficiencia del gasto público y hacer realidad una efectiva rendición de cuentas. Por lo anterior, es importante contar con un órgano técnico plenamente calificado para realizar la función de fiscalización superior de manera profesional, objetiva y oportuna y que esté provisto de las facultades y recursos necesarios para cumplir adecuadamente su misión. En general, entre las características más importantes que deben tener las entidades de fiscalización para realizar eficientemente su labor se encuentran la autonomía en su gestión, la oportunidad en la revisión, el acceso irrestricto a la información para efectuar su función, transparencia en la información y plenas facultades para sancionar las conductas de los servidores públicos responsables de alguna irregularidad en el ejercicio del presupuesto público, detectadas como resultado de la revisión.

En el mundo se han estructurado diversos modelos de entidades de fiscalización superior para operar esta importante función. De la experiencia internacional revisada, en algunos casos se pueden visualizar claramente modelos de fiscalización basados en el diseño de auditorías o contralorías generales y en otros casos se puede advertir modelos basados en la colegiación de su órgano directivo, llegando en algunos casos a constituirse en tribunales de cuentas especializados en la fiscalización superior. El modelo basado en el diseño de auditorías o contralorías generales con un mando unipersonal es característica de la experiencia estadounidense y de la de algunos países de Latinoamérica. El modelo basado en tribunales de cuentas especializados en la fiscalización superior predomina principalmente en los países europeos. El modelo de fiscalización basado en modelos de tipo colegiado se encuentra en algunos países de Asia.

No obstante lo anterior, es necesario comentar que los organismos de auditoría de cada país, aún pertenecientes a la misma corriente o modelo de diseño, pueden tener en la práctica algunos matices particulares que los caracterizan ya que el diseño y las funciones que los organismos de auditoría desempeñan regularmente, dependen del diseño institucional de las entidades públicas, de consideraciones políticas, de las competencias legales con que son provistos, de los instrumentos de fiscalización que deciden implementar y de los recursos financieros, humanos y materiales que utilizan.

Carlos Santiso (2007) ha descrito tres modelos estándar de organismos de auditoría de acuerdo a sus características y funciones institucionales. Dichos modelos son: el modelo monocrático, el modelo de corte y el modelo de consejo. El modelo “monocrático” está a cargo de un único Auditor General, regularmente es una institución auxiliar de la legislatura y tiene diversos grados de autonomía con respecto a ella. El modelo de “corte” funciona como un tribunal colegiado, el cual está dotado de poderes cuasi-judiciales en materia administrativa, a menudo actuando como un tribunal administrativo. El modelo de “consejo” es un modelo híbrido en el cual las decisiones se toman de forma colegiada (similar a los tribunales) a cargo de un comité de auditores, pero sin tener autoridad jurisdiccional o poderes judiciales. Las características más relevantes de dichos modelos de fiscalización se presentan en el Cuadro 4.1.

De acuerdo a la revisión efectuada en 182 países del mundo en relación al tipo de modelo de fiscalización utilizado en dicha función, se encontró que 95 países (52% del total analizado) utilizan el modelo monocrático, 47 países (26% del total analizado) utilizan el modelo de corte y en 18 casos (10% del total analizado) utilizan el modelo de consejo. En 22 casos (12% del total analizado) no fue posible su clasificación en alguno de los tipos de modelo de fiscalización debido a que la información para inferir la clasificación correspondiente no se encontró disponible.

**Cuadro 4.1. Características Principales de los Diferentes Modelos de Entidades de Fiscalización Superior**

<b>Modelo de Fiscalización Superior</b>	<b>Características</b>
<b>Monocrático</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A cargo de un único Auditor General.</li> <li>• Institución auxiliar de la legislatura.</li> <li>• Con diversos grados de autonomía.</li> <li>• Se centra en la auditoría a “posteriori”.</li> <li>• Énfasis en la auditoría de resultados financieros y el control de cumplimiento.</li> <li>• Más enfocada a corregir que en sancionar.</li> </ul>
<b>De Corte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal colegiado.</li> <li>• Dotado de poderes cuasi-judiciales en materia administrativa, a menudo actuando como un tribunal administrativo.</li> <li>• Las características y funciones cuasi-judicial del modelo de corte privilegiado jurídico y financiero verificar el cumplimiento en la evaluación de resultados.</li> <li>• Vínculos con el poder legislativo más débiles que en el modelo monocrático.</li> <li>• Vínculos con el poder judicial ambiguos.</li> </ul>
<b>De Consejo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo híbrido.</li> <li>• Toma decisiones de forma colegiada (similar a los tribunales), a cargo de un comité de auditores.</li> <li>• No tiene autoridad jurisdiccional o poderes judiciales.</li> <li>• Dictamina la fiabilidad y exactitud de las cuentas públicas.</li> <li>• Sus dictámenes son generalmente considerados por la legislatura.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de Santiso, Carlos (2007).

La clasificación de las entidades de fiscalización superior por tipo de modelo se puede observar en el Tabla 4.1. Como se puede advertir, el modelo que prevalece es el monocrático prácticamente en una proporción de 2 a 1 y con respecto al de consejo, la proporción llega a ser de 4 a 1.

Una visión más detallada del tipo de entidades de fiscalización superior vigente en los países más desarrollados, se puede obtener analizando el modelo utilizado en los países miembros del G-20 y de la OCDE. El Grupo de los 20 (G-20), es un grupo de países formado por los siete países más industrializados del planeta (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido) (G-7), Rusia (G-7+1 o G-8), once países recientemente industrializados de todas las regiones del mundo (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India,

Indonesia, México, República de Corea, Sudáfrica y Turquía), y la Unión Europea como bloque. En 2010 España consiguió ser invitado permanente del G-20.

**Tabla 4.1. Clasificación de Órganos de Fiscalización Superior por Tipo de Modelo**

Monocrático			Consejo	Corte		No clasificados
Dinamarca	Macedonia	Armenia	Suecia	Países Bajos	Mozambique	Hong Kong
N. Zelanda	Samoa	Ecuador	Noruega	Luxemburgo	Madagascar	Catar
Singapur	Georgia	Uganda	Japón	Austria	Níger	Taiwán
Finlandia	Cuba	Nigeria	Corea del Sur	Alemania	Líbano	Bután
Canadá	Bulgaria	Togo	Polonia	Bélgica	Azerbaiyán	Macao
Suiza	Panamá	Bangladés	Ghana	Uruguay	Honduras	Baréin
Australia	T. y Tobago	Sierra Leona	Montenegro	Francia	Mauritania	Seychelles
Islandia	Vanuatu	Zimbabue	China	Eslovenia	Costa Marfil	Arabia Saud
Irlanda	Colombia	Pakistán	Serbia	España	Haití	Malasia
Barbados	Perú	Maldivas	Argentina	Portugal	Irán	Letonia
Reino Unido	Tailandia	Camerún	Kazajistán	Malta	Congo	Sri Lanka
Chile	Lesoto	Nepal	Indonesia	Cabo Verde	Guinea	Kiribati
Edos. Unidos	Malauí	Libia	Bielorrusia	Jordania	R. D. Congo	Egipto
Estonia	India	Paraguay	Nicaragua	Turquía	Guinea	Kosovo
Chipre	Albania	Yemen	Filipinas	Túnez	Angola	Eritrea
E. Árabes	Liberia	Rusia	Ucrania	Ruanda	Chad	Siria
Israel	Jamaica	Kenia	Kirguistán	Italia		Timor
Puerto Rico	Bosnia	Papúa	Irak	Rumania		Comoras
Botsuana	Suazilandia	Camboya		Brasil		Tayikistán
Brunéi	Guatemala	Rep. Ctro Afric		El Salvador		Turkmenistán
Mauricio	Gambia	Laos		Grecia		Uzbekistán
Omán	México	Venezuela		Marruecos		Afganistán
Costa Rica	Tonga	Guinea Ecuat.		Yibuti		
Dominica	Zambia	Burundi		Burkina Faso		
Lituania	Bolivia	Sudán		Dominicana		
Hungría	I. Salomón	Birmania		Santo Tomé		
Rep. Checa	Etiopía	Somalia		Moldavia		
Kuwait	Malí	Belice		Senegal		
Sudáfrica	Mongolia	Granada		Argelia		
Namibia	Vietnam	Santa Lucía		Benín		
Eslovaquia	Guyana	San Vicente		Gabón		
Croacia	Tanzania					

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas electrónicas de las diferentes entidades de fiscalización superior.

Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización de cooperación internacional, compuesta por 34 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y coadyuvar a su desarrollo y al de los países no miembros. Se considera que la OCDE agrupa a los países más avanzados y desarrollados del planeta, siendo apodada como club de los países ricos. Los países miembros son los que proporcionan al mundo el 70% del mercado mundial y representan el 80% del PNB mundial.

Tal y como se presenta en la tabla 4.2, entre el grupo de países pertenecientes al G-20, ocho del total utilizan el modelo monocrático, cinco utilizan el modelo de consejo y seis utilizan el modelo de corte. En el caso de Arabia Saudita no se encontró la información disponible que permitiera hacer la clasificación respectiva.

**Tabla 4.2. Clasificación de Órganos de Fiscalización Superior por Tipo de Modelo: Países G-20**

Monocrático	Consejo	Corte	No clasificados (1)
Canadá Australia Reino Unido Estados Unidos Sudáfrica India México Rusia	Japón Corea del Sur China Argentina Indonesia	Alemania Francia España Turquía Italia Brasil	Arabia Saudita

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas electrónicas de las diferentes entidades de fiscalización.

Por otro lado, entre el grupo de países pertenecientes a la OCDE, diecisiete del total utilizan el modelo monocrático, cinco utilizan el modelo de consejo y doce utilizan el modelo de corte. Lo anterior se puede observar en el Tabla 4.3.

**Tabla 4.3. Clasificación de Órganos de Fiscalización Superior por Tipo de Modelo: Países OCDE**

Monocrático			Consejo	Corte	
Dinamarca	Irlanda	Rep. Checa	Suecia	Países Bajos	España
Nueva Zelanda	Reino Unido	Eslovaquia	Noruega	Luxemburgo	Portugal
Finlandia	Chile	México	Japón	Austria	Turquía
Canadá	Estados Unidos		Corea del Sur	Alemania	Italia
Suiza	Estonia		Polonia	Bélgica	Grecia
Australia	Israel			Francia	
Islandia	Hungría			Eslovenia	

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas electrónicas de las diferentes entidades de fiscalización.

Como puede observarse, bajo cualquier de las tres perspectivas presentadas, el modelo más común de entidad de fiscalización superior es el monocrático, seguido por el de corte y finalmente por el de consejo. Adicionalmente, es necesario comentar que el modelo monocrático ha tenido un mayor arraigo en América y el de corte en Europa. No obstante lo anterior, es relevante mencionar que el tipo de modelo de entidad fiscalización superior que se utilice en un determinado país corresponde a una serie de factores entre los que se encuentran la madurez de las instituciones del estado, la civilidad de las fuerza políticas, el imperio del estado de derecho, el grado de involucramiento de la sociedad, el grado de corrupción y aspectos culturales e históricos, entre otros.

## **2. ANÁLISIS DE ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN PAÍSES SELECCIONADOS**

Para definir la muestra de países sobre los cuales se estudiaría como referencia el modelo de entidad de fiscalización superior utilizado se utilizaron tres criterios de decisión: primero se identificó la posición de cada país en el Índice de Percepción de la Corrupción 2010 elaborado por Transparencia Internacional; segundo se identificaron los países que forman parte del grupo de países más industrializados

(G-20) y tercero, se identificaron los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La organización internacional Transparencia Internacional publica desde 1995 el Índice de Percepción de la Corrupción que mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. La organización define la corrupción como el abuso del poder encomendado para beneficio personal.

Para la muestra de países sobre los cuales estudiar el modelo de entidad de fiscalización utilizado en cada país, se seleccionaron a nueve países que pertenecieran tanto al G-20 como a la OCDE y que tuvieran las mejores posiciones en el Índice de Percepción de la Corrupción obtenido en el año 2010. Los países seleccionados, los criterios utilizados y el modelo de entidad de fiscalización que se aplica en cada uno de dichos países se presentan en el Cuadro 4.2.

**Cuadro 4.2. Muestra de Países para Análisis del Modelo de Fiscalización**

País	Indice	Posición 2010 IPC	G-20	OCDE	Modelo
Canadá	8.9	6	X	X	MONOCRATICO
Australia	8.7	8	X	X	MONOCRATICO
Alemania	7.9	15	X	X	CORTE
Japon	7.8	17	X	X	CONSEJO
Reino Unido	7.6	20	X	X	MONOCRATICO
EUA	7.1	22	X	X	MONOCRATICO
Francia	6.8	25	X	X	CORTE
España	6.1	30	X	X	CORTE
Corea	5.4	39	X	X	CONSEJO

Fuente: Elaboración propia

En las siguientes secciones se hará una descripción de los aspectos principales de la función de fiscalización superior en los nueve países seleccionados resaltando aspectos tales como su historia, marco jurídico, funciones, organización, transparencia y rendición de cuentas.



## 2.1. CANADÁ

De acuerdo con información contenida en la página electrónica de la entidad de fiscalización superior de Canadá y en el estudio “Fiscalización Superior Comparada: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo”, elaborado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005), en este país la Oficina de la Auditoría General es la entidad responsable de la fiscalización superior. Como su nombre lo menciona, en este país se utiliza el modelo de fiscalización de tipo monocrático. Está presidida por un Auditor General el cual es un Oficial adscrito al Parlamento que audita todas las oficinas y agencias gubernamentales federales y los tres gobiernos territoriales y reporta sus hallazgos a la Cámara de los Comunes. Las facultades del Auditor General están establecidas fundamentalmente en la Ley de la Auditoría General (*The Auditor General Act*), y en la Ley de Administración Financiera (*The Financial Administration Act*), aprobadas por el Parlamento. Inicialmente, la oficina de la Auditoría General de Canadá se enfocó a efectuar auditorías o revisiones contables más que de desempeño, enfoque que modificó a partir de 1950. Fue hasta que se promulgó la nueva Ley de la Auditoría General (*Auditor General Act*) promulgada en 1977 en que al Auditor se le asignó legalmente la responsabilidad de verificar la exactitud de la información financiera gubernamental así como el desempeño del gobierno, básicamente en lo que se refería a la implementación de las políticas públicas y los resultados logrados. En 2005, el parlamento canadiense aumentó el alcance de las responsabilidades del Auditor General facultándolo para revisar a las entidades gubernamentales y también a los entes privados receptores de recursos públicos.

El Auditor General de Canadá es designado por el Gobernador de Canadá en consulta con los líderes de los partidos políticos reconocidos en la Cámara de los Comunes y está sujeto a la aprobación del Senado y de la Cámara de los Comunes. Dura 10 años en su encargo sin posibilidad de reelección y puede ser removido por el Gobernador de Canadá a propuesta del Senado y de la Cámara

de los Comunes. Su remuneración se equipara a la que percibe un juez de la Suprema Corte de Justicia. El Auditor General de Canadá, o las personas que actúen en su representación gozan de inmunidad para testificar como testigos en un proceso judicial y gozan de fuero para no ser demandados por acciones o decisiones que en el desempeño de su trabajo como Auditor se hayan generado. La Oficina del Auditor General de Canadá estima su propio presupuesto el cual es aprobado por la Cámara de los Comunes, reporta un informe anual a dicha Cámara y es sujeto a revisión por parte del Departamento de la Tesorería del gobierno canadiense.

La oficina del Auditor General de Canadá se estructura con un Comité Ejecutivo, el cual está integrado por el Auditor General, su suplente, y 15 asistentes de alto rango. Dicho comité provee de guía profesional y administrativa a la entidad, define políticas y supervisa todas las operaciones. En adición al Comité Ejecutivo, el Auditor General recibe asesoría y consejo de otros consejos externos entre los que se encuentran el Comité de Auditoría, El Panel de Consultores Senior y el Comité de Asesoría sobre Auditoría y Contabilidad Gubernamental. El personal miembro de la Oficina del Auditor General de Canadá debe formar parte del servicio profesional de carrera de la administración pública. El personal de la Auditoría General de Canadá debe observar rigurosos Códigos de Ética, de valores y de Ejercicio profesional obligándoseles a comprobar anualmente el cumplimiento con dichas disposiciones. El trabajo desarrollado en la oficina de la Auditoría General de Canadá, se basa en seis principios básicos: servir al interés público, independencia y objetividad, excelencia, respeto, confianza, integridad y liderazgo.

La oficina del Auditor General de Canadá desarrolla tres diferentes tipos de actividades: auditorías financieras, revisiones especiales y evaluaciones de desempeño. Las auditorías financieras tienen por objetivo verificar que las entidades gubernamentales estén haciendo buen uso de los recursos públicos y que presenten adecuadamente su información financiera. En esencia, las auditorías financieras que elabora la oficina del Auditor General de Canadá son

similares a las que son sujetas las empresas del sector privado, pero incluye dos componentes adicionales: 1. Informe acerca del cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables. 2. Informe acerca de las situaciones o aspectos específicos sobre los cuales debe poner especial atención el parlamento.

En relación a las revisiones especiales, la oficina del Auditor General de Canadá realiza verificaciones de control interno a fin de asegurar la salvaguarda y protección de los activos y recursos encomendados a las diferentes entidades públicas, así como la calidad de la administración. La realización de este tipo de revisiones son obligatorias de acuerdo con la ley de Administración Financiera (*Financial Administration Act*) la cual obliga a revisar las corporaciones públicas al menos una vez cada diez años. Las auditorías de desempeño son revisiones que se enfocan a verificar aspectos de eficiencia, economía e impacto en el uso de los recursos destinados a los programas públicos. Las revisiones que lleva a cabo la oficina del Auditor General de Canadá son programadas con varios meses de anticipación a la realización de las mismas y se utilizan metodologías modernas y apoyadas fuertemente en tecnología. Para realizar las diferentes revisiones para las que está facultado, el Auditor General de Canadá tiene completo acceso a todos los archivos, documentos e información de los entes auditados.

Los hallazgos identificados por la Oficina del Auditor General de Canadá incluyen la identificación de áreas que requieren atención y recomendaciones de mejora. El informe con el resultado de sus revisiones es sometido al Parlamento, el cual se reserva el derecho de supervisar su trabajo y solicitar información complementaria en caso de dudas. Por su parte, las entidades gubernamentales del gobierno tienen la facultad de aclarar las observaciones y decidir sobre la implementación de las mejoras recomendadas. La evaluación del desempeño de la Oficina del Auditor General de Canadá es realizada por el Parlamento a través de diferentes instrumentos, entre los que se encuentran los siguientes: Revisiones de Control de Calidad, Informes de desempeño y Encuestas de Satisfacción de Usuarios. Un resumen de las características más sobresalientes de la entidad de fiscalización superior en Canadá se presenta en el Cuadro 4.3.

### Cuadro 4.3. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Canadá

Marco jurídico	Las facultades del Auditor General están establecidas en la Ley de la Auditoría General ( <i>The Auditor General Act</i> ), y en la Ley de Administración Financiera ( <i>The Financial Administration Act</i> ), aprobadas por el Parlamento.
Organización	Comité Ejecutivo integrado por el Auditor General y 15 asistentes de alto rango, Comité de Auditoría, el Panel de Consultores Senior y el Comité de Asesoría sobre Auditoría y Contabilidad Gubernamental.
Titular	Designado por el Gobernador de Canadá en consulta con los líderes de los partidos políticos reconocidos en la Cámara de los Comunes y sujeto a la aprobación del Senado y de la Cámara de los Comunes. Dura 10 años en su encargo sin posibilidad de reelección. Goza de inmunidad.
Autonomía	Es un Oficial adscrito al Parlamento pero se maneja con independencia de él.
Transparencia	Los informes del resultado de la fiscalización son públicos al ser remitidos a la Cámara de los Comunes, previo derecho de audiencia a los funcionarios públicos responsables de la entidad auditada.
Rendición de cuentas	La evaluación del desempeño de la Oficina del Auditor General es realizada por el Parlamento.

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005), la Oficina de la Auditoría General de Canadá (2011).

En síntesis, la Oficina del Auditor General de Canadá utiliza el modelo monocrático de fiscalización superior. Entre los aspectos que merecen resaltarse de la experiencia canadiense están los siguientes: 1. Verifica la exactitud de la información financiera gubernamental así como el desempeño del gobierno, básicamente en lo que se refiere a la implementación de las políticas públicas y los resultados logrados. 2. Tiene facultades para revisar también a los entes privados receptores de recursos públicos. 3. El Auditor General es designado por el Gobernador de Canadá en consulta con los líderes de los partidos políticos reconocidos en la Cámara de los Comunes y está sujeto a la aprobación del Senado y de la Cámara de los Comunes. 4. Goza de fuero para no ser demandado por acciones o decisiones en el desempeño de su trabajo 5. Todo el personal debe observar rigurosos Códigos de Ética, de Valores y de Ejercicio profesional obligándoseles a comprobar anualmente el cumplimiento con dichas disposiciones.

## 2.2. AUSTRALIA

De acuerdo con información contenida en la página electrónica de la entidad de fiscalización superior de Australia y en el estudio “Fiscalización Superior Comparada: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo”, elaborado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005), en este país la Oficina Nacional de Auditoría de Australia (*Australian National Audit Office: ANAO*) es la entidad responsable de proveer servicios de auditoría a las dependencias del sector público incluyendo el Parlamento y demás agencias entidades paraestatales y organismos desconcentrados. Como su nombre lo menciona, en este país se utiliza el modelo de fiscalización de tipo monocrático. La historia de la Oficina Nacional de Auditoría de Australia se remonta hasta el inicio del primer parlamento Australiano constituido en 1901, dado que su primera tarea consistió en el establecimiento de las principales instituciones del gobierno nacional.

Dentro de las instituciones fundamentales que le dieron forma al gobierno nacional en Australia, se encuentra la Oficina Nacional de Auditoría, la cual fue creada en 1901 a través de una ley, la Ley de Auditoría (*The Audit Act*), la cual constituyó la cuarta ley aprobada por el parlamento en su incipiente funcionamiento. Dicha ley tuvo vigencia de 1901 hasta 1997, año en la que el Parlamento aprobó una nueva ley en la materia, la ley de la Auditoría General (*Auditor General Act*), la cual dotó de una mayor independencia al auditor otorgándole mayores facultades para realizar su trabajo de fiscalización y designándolo como servidor público del Parlamento, (*Officer of the Parliament*). Al igual que las demás entidades públicas, la actuación de la Oficina Nacional de Auditoría se basa en los principios y valores definidos en la Ley del Servicio Público (*Australian Public Service Act*) promulgada en 1999.

El Auditor General es un servidor público independiente del Parlamento no obstante que el usuario principal de su trabajo es el mismo Parlamento, al cual le hace llegar evaluaciones y revisiones de áreas selectas de la administración pública, así como de la razonabilidad de la información financiera, la calidad de la

administración y de la rendición de cuentas. El contacto con el parlamento es establecido a través de la Comisión de Auditoría y Rendición de Cuentas (*Joint Commission of Parliament of Auditing and Accountability, JCPAA*). Los instrumentos principales de evaluación se centran en aspectos de auditoría financiera y de evaluación de resultados de los programas públicos. En adición a su actividad eminentemente revisora la Oficina Nacional de Auditoría de Australia despliega una importante función de capacitación al difundir las mejores prácticas identificadas como parte de su labor de revisión en las diferentes entidades gubernamentales. Al igual que los demás entidades similares de otros países, la Oficina Nacional de Auditoría de Australia tiene plenas facultades para acceder a cualquier información que considere importante en su labor de fiscalización.

El programa de auditoría se desarrolla a partir de las prioridades establecidas por el parlamento, las opiniones de los propios sujetos de fiscalización y de otros grupos de interés, entre los que se encuentran organizaciones no gubernamentales y la propia sociedad civil. El objetivo principal de dicho programa es tener una amplia cobertura en las revisiones a fin de minimizar los principales riesgos que pudieran estar presentes en la actuación de las diferentes entidades gubernamentales. No obstante lo anterior, la definición final del programa de auditoría a desarrollar es responsabilidad absoluta del Auditor General. Adicionalmente al plan operativo anual, el Auditor General se encarga de desarrollar un plan estratégico con un horizonte de planeación a tres años.

La Oficina Nacional de Auditoría está estructurada en dos grandes divisiones: la división de auditoría financiera y la división de evaluación del desempeño. La división de auditoría financiera se enfoca a verificar la razonabilidad de las cifras contenidas en los estados financieros generados por las diferentes entidades y dependencias gubernamentales. Por su parte, la división de evaluación de resultados se centra en revisar y evaluar el impacto de las diferentes políticas y programas públicos implementados por las entidades gubernamentales.

Adicionalmente, como parte de la estructura de la Oficina Nacional de Auditoría existe un Comité Ejecutivo de Administración, presidido por el propio Auditor

General, cuya labor es asistirlo en el cumplimiento de sus facultades legales. Adicionalmente existe un Comité de Auditoría, presidido por un miembro externo a la Oficina Nacional de Auditoría cuya labor es auditar la información financiera y el desempeño de la entidad fiscalizadora. La Oficina Nacional de Auditoría de Australia emite normas de auditoría para el sector público en donde se plasman las metodologías utilizadas para desarrollar la función de fiscalización y participa activamente en organismos nacionales e internacionales relacionados con la auditoría. Un resumen de las características más sobresalientes de la oficina de Auditoría en Australia se presenta en el Cuadro 4.4.

**Cuadro 4.4. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Australia**

Marco jurídico	Institución creada en 1901 por <i>The Audit Act</i> , cuarta ley aprobada por el parlamento en su incipiente funcionamiento. Modificada en 1997 con la <i>Auditor General Act</i> , la cual dotó de mayor independencia y facultades
Organización	Estructurada en dos grandes divisiones: la división de auditoría financiera y la división de evaluación del desempeño.
Titular	Designado por el Parlamento, se considera servidor público del Parlamento ( <i>Officer of the Parliament</i> ).
Autonomía	Tiene independencia del parlamento para realizar su trabajo de fiscalización.
Rendición de cuentas	Comité de Auditoría, presidido por un miembro externo a la Oficina Nacional de Auditoría cuya labor es auditar la información financiera y el desempeño de la entidad fiscalizadora. Rinde informes a una comisión del parlamento: Comisión de Auditoría y Rendición de Cuentas ( <i>Joint Commission of Parliament of Auditing and Accountability, JCPAA</i> ).

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005), y de la oficina de la Auditoría General de Australia (2011).

En síntesis, la Oficina Nacional de Auditoría de Australia utiliza un modelo monocrático de fiscalización superior y aunque el titular de entidad es “Oficial del Parlamento” se conduce con total independencia del parlamento. Entre los aspectos que merecen resaltarse de la experiencia australiana están los siguientes: 1. En adición a su actividad revisora despliega una importante función de capacitación al difundir las mejores prácticas identificadas como parte de su labor de revisión en las diferentes entidades gubernamentales. 2. El programa de auditoría se desarrolla a partir de las prioridades establecidas por el parlamento, las opiniones de los propios sujetos de fiscalización y de otros grupos de interés, entre los que se encuentran organizaciones no gubernamentales y la propia

sociedad civil. 3. El Auditor General se encarga de desarrollar un plan estratégico de la oficina con un horizonte de planeación a tres años. 4. Se enfoca tanto en revisiones financieras como en la evaluación del desempeño. 5. Emite normas de auditoría para el sector público.

## **2.3. ALEMANIA**

De acuerdo con información contenida en la página electrónica de la entidad de fiscalización superior de Alemania, en el estudio “Fiscalización Superior Comparada: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo”, elaborado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005), y en el estudio comparativo “Las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público en Europa” editado por la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI, 2007), en este país la fiscalización superior se ejerce a través del Tribunal de Cuentas del Estado, figura establecida en la Constitución Federal.

Como su nombre lo menciona, en Alemania se utiliza el modelo de fiscalización basado en una corte o tribunal. El tribunal de cuentas es colegiado porque el órgano máximo de decisión (Consejo o Senado) tiene esa naturaleza y está integrado regularmente por 16 miembros. Los Tribunales de Cuentas están divididos en ámbitos de fiscalización que revisan diferentes ministerios o funciones gubernamentales, cada uno es dirigido por un miembro del Consejo. Sin embargo, el Pleno decide en temas como el informe anual, resoluciones y en caso de conflicto en cuanto a la interpretación de las facultades del órgano.

Los Tribunales de Cuentas en Alemania son órganos de control independientes, por lo anterior, el presupuesto es independiente del presupuesto del gobierno. En el ámbito subnacional, existen Tribunales de Cuentas Regionales cuya existencia está contemplada en las constituciones de los estados federados. Dado que el control externo de los estados federados es competencia de los tribunales de cuentas regionales (TCR), el Tribunal de Cuentas Federal no tiene poder directivo



sobre éstos, ni están subordinados a él. En el Cuadro 3.5 se presenta un resumen de las principales características del órgano de fiscalización superior en Alemania.

La designación del Presidente del Tribunal es responsabilidad del Presidente del Gobierno. La gestión del Presidente del Tribunal es controlada por el Parlamento respetando la independencia. En el caso de los tribunales regionales, el proceso de selección de Presidente del Tribunal es distinto de un Estado federado a otro. El derecho a proponer al Presidente reside en el Gobierno Regional en la mayoría de los Estados o en el Presidente del Gobierno del Land (Estado Federado). En algunos Estados, este derecho reside en el Presidente del Parlamento Regional o en el Consejo Mayor de dicho Parlamento. Los otros miembros son nombrados por votación del Parlamento en algunos estados y, en otros, son nombrados por el Jefe del Gobierno. En el nombramiento de estos miembros participan el Presidente del Tribunal de Cuentas y el órgano colegiado de decisión de maneras diversas. El Parlamento (federal y regionales) decide sobre la aprobación de la gestión del Presidente del Tribunal de Cuentas respectivo. El mandato de los Presidentes en algunos estados dura doce años. No es posible la reelección.

El Tribunal de Cuentas Federal no posee derecho de tutela ni poder directivo sobre los TRC ni están subordinados al Tribunal de Cuentas Federal pero existen numerosos puntos de contacto entre el Tribunal de Cuentas Federal y los TRC. Si el Tribunal de Cuentas Federal y un tribunal de cuentas de un Estado federado, o los tribunales de cuentas de varios Estados son competentes para realizar una auditoría, entonces en principio deben realizar una auditoría conjunta. Un tribunal de cuentas, en el marco de la Constitución, puede, mediante acuerdo, asumir tareas fiscalizadoras de otro tribunal de cuentas o transferir tareas a otro tribunal. El objetivo de esos acuerdos es evitar la doble auditoría –aunque solo se vean afectados ámbitos parciales– y, en lo posible, que haya áreas exentas de control.

Para informar a la opinión pública, el Tribunal de Cuentas presenta en una rueda de prensa un informe anual con los resultados de sus revisiones. El informe anual se dirige al Parlamento y al Gobierno. El informe anual constituye, de acuerdo con la Constitución, el fundamento para el proceso parlamentario de aprobación de la

gestión del Gobierno. La decisión del Parlamento sobre la aprobación de la gestión gubernamental se prepara en las comisiones parlamentarias. Un resumen de las características más sobresalientes del tribunal de Cuentas en Alemania se presenta en el Cuadro 4.5.

**Cuadro 4.5. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Alemania**

Marco jurídico	El control externo de las finanzas públicas en Alemania es competencia del Tribunal de Cuentas del Estado y de los respectivos tribunales regionales. Las atribuciones de los tribunales están en la Constitución Federal y en las constituciones de los Estados federados.
Organización	El órgano máximo de decisión es el Consejo o Senado, de 4 a 16 miembros. Los Tribunales de Cuentas están divididos en ámbitos de fiscalización. El personal de auditoría, administrativo y auxiliar es nombrado por el Presidente del Tribunal de Cuentas.
Autonomía	Los Tribunales de Cuentas son órganos de control autónomos e independientes. No son órganos subsidiarios de ninguno de los tres poderes del Estado.
Coordinación	El Tribunal de Cuentas Federal no posee poder directivo sobre los tribunales regionales pero existen numerosos puntos de contacto.
Rendición de cuentas	La gestión del Presidente del Tribunal es controlada por el Parlamento respetando la independencia. El Tribunal de Cuentas presenta un informe anual con los resultados de sus revisiones.

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005), EURORAI (2007) y del Tribunal de Cuentas de Alemania (2010).

En síntesis, los tribunales de cuentas en Alemania tienen la competencia constitucional de fiscalizar la economía, la eficacia y eficiencia así como la regularidad de la gestión económico-financiera del Estado, incluyendo sus patrimonios especiales y sus empresas públicas. Entre los aspectos que merecen resaltarse de la experiencia alemana están: 1. El énfasis de la fiscalización en aspectos de eficiencia y de economía. 2. No existe ningún tipo de área exenta de control (principio de integridad del control de las finanzas públicas). 3. Los tribunales de cuentas establecen en sus propios reglamentos las normas de operación, procedimientos de auditoría y códigos de ética. 4. Ni el Parlamento ni el Gobierno pueden dar al tribunal instrucciones sobre las revisiones. 5. Los órganos de control externo se ocupan solo de procesos acabados. 6. Los tribunales de cuentas tienen derecho a obtener acceso a todos los documentos que consideren necesarios para la consecución de sus tareas. 7. Las auditorías se realizan a partir

de planes de trabajo del tribunal de cuentas, que, en general, se determinan con un año de antelación.

## **2.4. JAPÓN**

De acuerdo con información contenida en la página electrónica de la entidad de fiscalización superior de Japón y en el estudio “Fiscalización Superior Comparada: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo”, elaborado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005), en este país la fiscalización superior se realiza por medio del Consejo de Auditoría del Japón (CAJ). Como su nombre lo menciona, en Japón se utiliza el modelo de fiscalización basado en un consejo.

El CAJ es un organismo constitucional independiente que tiene como misión revisar las cuentas públicas del Estado, corporaciones de carácter público y toda agencia perteneciente al ámbito gubernamental, verificando que los recursos se ejerzan responsablemente y con apego al mandato de la Dieta. El inicio de la operación de esta entidad y su reconocimiento jurídico se remonta a 1889, año en que se promulgó la Constitución de Meiji. En dicho ordenamiento jurídico se establecieron las facultades del órgano para supervisar las finanzas públicas.

En un inicio, aunque la operación del consejo referido era independiente desde el punto de vista administrativo, al igual que muchos otros aspectos de la vida pública en Japón, el CAJ estaba subordinado al Emperador. Con el establecimiento de un régimen democrático en 1945, y una vez que se hubo de promulgar una nueva constitución, se aprobó una nueva ley de fiscalización o también denominada “de Intervención” que le daba plenas facultades para ejercer su función revisora. En la actualidad, el CAJ no está supeditado al Emperador, goza de independencia del Gabinete y su relación principal es con el brazo legislativo del gobierno denominado Dieta.

El CAJ se integra de tres Comisionados y un Director General Ejecutivo, el cual es nombrado para un periodo de 7 años por el Gabinete y por votación directa de los Comisionados Presidentes de la Dieta. El Director General tiene la oportunidad de ser reelecto hasta que cumpla la edad de retiro obligatorio, que es de 65 años. Para realizar las funciones que tiene encomendadas por ley, el órgano de fiscalización en Japón se estructura por cinco oficinas enfocadas a la realización de auditorías, a la recepción de denuncias y a la administración de los recursos humanos, materiales y financieros para operar.

Al igual que en otros casos de entidades de fiscalización superior analizadas, el alcance de sus actividades se centra tanto en la revisión de la información financiera generada por las diferentes instancias gubernamentales como en la evaluación del desempeño e impacto de los programas públicos implementados por las mismas entidades. Al respecto, es importante agregar que el alcance del trabajo del CAJ no solo se limita a la revisión del presupuesto de ingresos y egresos de las entidades públicas sino a toda entidad que utilice, maneje o recaude fondos públicos. El proceso de revisión es similar al seguido en otros órganos de fiscalización. Si de la actividad fiscalizadora se desprenden observaciones o comentarios en relación al ejercicio de los recursos públicos el CAJ está obligado a realizar recomendaciones para su corrección y los entes auditados a informar sobre la implementación de dichas medidas. En este sentido, las opiniones o recomendaciones del CAJ para mejorar el trabajo en los entes auditados son vinculatorias pues tienen fuerza directa para provocar modificaciones sustanciales en la actuación de los sujetos fiscalizados.

El producto final del trabajo desarrollado por el CAJ en relación a los sujetos fiscalizados, es decir, el informe de los resultados de la fiscalización practicada a cada una de las entidades públicas, es enviado tanto al gabinete como a la Dieta durante el año fiscal posterior inmediato al que se ejercieron dichos recursos y una vez que se les haya dado a los sujetos fiscalizados la oportunidad de hacer las aclaraciones pertinentes en relación a las observaciones detectadas en un ejercicio de confrontación con personal del CAJ. Las cuentas finales de gastos y

de ingresos del Estado son sometidas por el Gabinete a la Dieta junto con el informe de intervención del CAJ. Dicho Informe es una declaración de carácter oficial que certifica de manera final el reconocimiento de la terminación de las auditorías para ese ejercicio fiscal. Un resumen de las características más sobresalientes del Consejo de Auditoría de Japón se presenta en el Cuadro 4.6.

**Cuadro 4.6. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Japón**

Historia	Surge en 1889, con la Constitución de Meiji. Inicialmente subordinado al Emperador. En 1945 se establece la no subordinación al Emperador y la independencia del Gabinete.
Marco jurídico	Constitución de 1945, y ley de Intervención que le otorga plenas facultades para ejercer su función revisora.
Organización	Se integra de tres Comisionados y un Director General Ejecutivo, cinco oficinas enfocadas a la realización de auditorías, a la recepción de denuncias y a la administración de los recursos humanos, materiales y financieros.
Autonomía	Tiene independencia del Gabinete. Sus informes se envían a la Dieta.
Alcance	Revisión de la información financiera, evaluación del desempeño e impacto de los programas públicos.
Rendición de cuentas	El informe de los resultados de la fiscalización es enviado tanto al gabinete como a la Dieta.

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005) y del Consejo de Auditoría de Japón (2010).

En síntesis, el consejo de fiscalización en Japón es una institución con independencia del Parlamento cuyos informes son el insumo principal para certificar la aprobación del ejercicio presupuestal en el periodo fiscal. Entre los aspectos que merecen resaltarse de la experiencia japonesa están: 1. El alcance de la revisión cubre aspectos financieros y de impacto de programas públicos y a entidades privadas receptoras de fondos públicos. 2. Se debe garantizar el debido proceso para que los funcionarios públicos responsables de observaciones puedan en un ejercicio de confrontación con el CAJ aceptar o rechazar cualquier imputación. 3. Las opiniones o recomendaciones del CAJ para mejorar el trabajo en los entes auditados son vinculatorias pues tienen fuerza directa para provocar modificaciones sustanciales en la actuación de los sujetos fiscalizados.

## 2.5. REINO UNIDO

De acuerdo con información contenida en la página electrónica de la entidad de fiscalización superior en este país, en el estudio “Fiscalización Superior Comparada: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo”, elaborado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005) y al estudio comparativo “Las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público en Europa” Editado por la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI, 2007), en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte la entidad responsable de llevar a cabo la función de fiscalización superior es la Oficina Nacional de Auditoría (*National Accounting Office, NAO*), institución creada en 1983 y heredera de una rica tradición de entidades de control externo del gobierno.

Como su nombre lo indica, el modelo de entidad de fiscalización seguido en este país es de tipo monocrático. Hasta 1983, la auditoría de las entidades gubernamentales en Inglaterra estuvo a cargo de un ministerio del gobierno central. En 1983 fue creada la NAO como un organismo independiente y el alcance de sus funciones fue creciendo incorporando Servicios de salud (1990) y Vivienda (2003). Por este motivo, el Auditor General es responsable de la fiscalización del sector público regional y local, y además de las autoridades sanitarias.

Existen comisiones de auditoría en cada uno de los países que forman parte del Reino Unido. En Escocia, la Comisión de Cuentas (*Accounts Commission*) tiene encomendada la función de fiscalización de las cuentas y de la gestión de las autoridades locales. Dicha comisión está a cargo de un Auditor General el cual es nombrado por la Reina y remite sus informes al Parlamento escocés. En el País de Gales, la Oficina Galesa de Auditoría (*Wales Audit Office*) también está a cargo de un Auditor General, designado por la Reina. En Irlanda del Norte, la Oficina de Auditoría asiste al Contralor y Auditor General de Irlanda del Norte en la realización de su labor de auditoría del gasto asociado a todas aquellas

competencias devueltas a los departamentos y entidades del Gobierno regional, así como de otros organismos. El Auditor General remite sus informes al Parlamento británico y en el caso de los Auditores Regionales a su correspondiente parlamento.

El Titular de la NAO es un Oficial de la Cámara de los Comunes, es nombrado por la Reina y ratificado por el Primer Ministro con carácter de irrevocable en su puesto. La estructura interna de la NAO se compone por seis unidades operacionales encargadas de llevar a cabo la labor de revisión. La NAO goza de independencia para el ejercicio de sus funciones y de su presupuesto y está dotada de autonomía técnica y de gestión. La función de la NAO es revisar las cuentas públicas de todas las dependencias gubernamentales verificando la eficacia y eficiencia con la que manejan los recursos públicos. Su función es supervisada por la Comisión de Cuenta Pública, la cual está integrada por un miembro del Partido en el Gobierno, los líderes de la Cámara de los Comunes, el Presidente del Comité de Cuenta Pública y seis miembros del Parlamento de la Cámara de los Comunes. Las finanzas de la NAO así como su desempeño estratégico y operativo son revisadas por medio de un auditor externo.

La función de fiscalización en el Reino Unido ha sufrido modificaciones importantes en los últimos veinte años. En 2000 inicia las revisiones de valor óptimo (*best value inspections*), en 2002 inicia la Evaluación Integral de los Resultados de Gestión de las corporaciones locales (*Comprehensive Performance Assessment*) y en 2008 inicia la evaluación de riesgos (*Comprehensive Area Assessment*). Recientemente la NAO ha venido incorporando a la ciudadanía en su función de fiscalización superior, para lo cual diseñó modelos de participación ciudadana que tienen como objetivo fortalecer el acceso a la información y la denuncia pública.

En el Cuadro 4.7 se presenta un resumen de las principales características de la Oficina Nacional Auditoría en Inglaterra.

#### **Cuadro 4.7. Principales Características de la Comisión de Auditoría en Inglaterra**

Historia	Institución creada en 1983 como un organismo independiente.
Organización	La estructura interna de la NAO se compone por seis unidades operacionales encargadas de llevar a cabo la labor de revisión.
Titular	La Oficina Nacional de Auditoría ( <i>National Audit Office: NAO</i> ) es el auditor del Gobierno central.
Autonomía	Goza de independencia técnica y de gestión.
Coordinación	La Comisión de Auditoría nombra a los auditores para las corporaciones locales y para los organismos del sistema nacional de salud que operan a nivel local.
Participación ciudadana	Los informes de resultados de la fiscalización son enviados a cada entidad local, a miembros del Parlamento y a partes interesadas externas clave, incluyendo a ciudadanos. Dichos informes son públicos y el acceso a ellos es libre.
Rendición de cuentas	La Comisión debe rendir cuentas anuales al Parlamento acerca del cumplimiento de sus funciones, mediante un informe anual.

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005), EURORAI (2007) y la Oficina Nacional de Auditoría de Inglaterra (2010).

En síntesis, los principales aspectos destacables de la experiencia inglesa son la definición de un Código de Buenas Prácticas de Auditoría, el cual estipula –entre otros aspectos- la escala de resultados mediante los cuales se muestran las conclusiones de las auditorías realizadas, el otorgamiento de determinadas libertades y flexibilidades para las corporaciones locales más eficientes, el desarrollo de programas de auditoría e inspección más reducidos y selectivos, las revisiones de valor óptimo (*best value inspections*), la evaluación integral de los resultados de gestión y la evaluación de riesgos que hacen a los sujetos fiscalizados.

## **2.6. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

De acuerdo con información publicada por la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, (*US Government Accountability Office GAO*) la fiscalización superior en Estados Unidos de América se basa en la integración de una Contraloría General (*General Accountability Office GAO*) la cual es ocupada por una sola persona: el Contralor General. Dado que la Constitución federal de los Estados Unidos de América le da autoridad al Congreso para fiscalizar e



investigar el uso de los recursos públicos federales, la GAO forma parte del poder legislativo, aunque cuenta con autonomía técnica y orgánica.

La GAO tiene potestad para determinar los procedimientos por seguir en las auditorías y el alcance de las mismas, así como los programas y entidades sujetas a fiscalización. Desde su fundación en 1921 y hasta la fecha ha evolucionado para pasar de una fiscalización con un énfasis contable, el cual se extendió hasta 1950, a una con evaluación de programas públicos (1970), hasta llegar al análisis de riesgos y al análisis de eficiencia presupuestaria (1980). Al abarcar otras funciones adicionales a la fiscalización financiera, el nombre de esta agencia se modificó para enfatizar la palabra “rendición de cuentas” (*accountability*) en lugar de “contabilidad” (*accounting*).

El Titular de la GAO es nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado a partir de una terna propuesta por una comisión legislativa bipartidista y bicameral, dura quince años sin posibilidad de reelección y su remoción sería una decisión conjunta del Presidente y el Senado, por causas establecidas, entre las que se encuentran juicio político, incapacidad permanente, ineficiencia, negligencia, malversación de fondos, conducta delictiva, o faltas a la moral. La GAO está integrada por tres oficinas principales con dependencia directa de la Oficina del Contralor General: la Oficina del Asesor General (asistencia jurídica); la Oficina del Jefe Administrativo (reclutamiento y actualización del personal y sistemas de información); y la Oficina del Jefe de Operaciones (supervisión y coordinación de los equipos de auditoría, supervisión en información). Adicionalmente a la GAO la conforman cinco oficinas adicionales de asesoría en materia de Planeación, Relaciones Públicas, Relaciones con el Congreso y con el Inspector General.

Como se mencionó anteriormente, la GAO tiene autonomía respecto de los poderes legislativo y ejecutivo para decidir sobre la organización interna, por lo mismo, no responde directamente a una comisión legislativa en específico pero está obligada a responder y asesorar a cualquier comisión legislativa. Se coordina con la Oficina del Inspector General (OIG), para cumplir con la auditoría anual de los EE.FF. del gobierno y minimizar duplicidad de actividades. La GAO efectúa

evaluaciones de desempeño de los programas federales y de los gobiernos estatales o locales cuando son financiados con fondos federales. Igualmente, colabora con contralores estatales y locales para evaluar asuntos que van más allá de la jurisdicción estatal, como es el tema de seguridad nacional.

Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, la GAO presenta al Congreso y al titular del Ejecutivo un informe sobre las actividades realizadas en el año anterior conocido como Reporte de Desempeño y Rendición de Cuentas (*Performance and Accountability Report*), el cual incluye un reporte detallado de las actividades realizadas, un análisis de cada unidad administrativa durante los tres años anteriores al año fiscal en el que el informe es presentado, así como propuestas de legislación para hacer más eficiente el trabajo de la GAO. En este informe, ésta también presenta indicadores cuantitativos de “beneficios financieros” y “no financieros” de su labor, recomendaciones ejecutadas, número de testimonios y tiempo de respuesta a peticiones legislativas. Finalmente, la GAO establece metas a cumplir en el período siguiente.

Desde la perspectiva de la transparencia de las actividades que realiza, la GAO no está obligada por el Decreto de Acceso a la Información Pública cuando recibe peticiones de información, sino que refiere al solicitante a la agencia u oficina de la que se trate. Igualmente, no publica información en casos de revisiones que implican información clasificada. En el Cuadro 4.8 se presenta un resumen de las principales características del órgano de fiscalización superior en Estados Unidos de América.

En síntesis, la responsabilidad de la GAO consiste básicamente en auditar los reportes financieros de todas las oficinas federales. En este sentido, la GAO tiene amplia facultad para investigar la recepción, desembolso y ejercicio de los recursos federales, así como para evaluar los resultados de programas federales específicos, aunque no tiene facultades directas de sanción. Para contrarrestar dicha limitación, se coordina con el Departamento de Justicia y con el Poder Judicial para la eficiente aplicación y seguimiento de las sanciones y recomendaciones. Un aspecto de la GAO que es necesario resaltar es que, aparte

de la función básica como fiscalizador del gasto público, proporciona asesoría legislativa, emite comentarios a iniciativas de ley por petición de una comisión o algún miembro del Congreso, publica normas de información financiera gubernamental y da soporte técnico a cualquiera de las comisiones legislativas en temas de su competencia.

#### **Cuadro 4.8. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en EUA**

Historia	La <i>General Accounting Office</i> (GAO) se crea en 1921.
Marco jurídico	El Decreto de Contabilidad y Presupuesto de 1921 crea la GAO como oficina independiente del Poder Ejecutivo y exclusiva para la fiscalización del gasto.
Organización	Oficina del Contralor General. Oficina del Asesor General, Oficina del Jefe Administrativo, Oficina del Jefe de Operaciones. Cinco oficinas de asesoría en Planeación, Relaciones Públicas, Relaciones con el Congreso y con el Inspector General.
Titular	Nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado a partir de una terna propuesta por una comisión legislativa bipartidista y bicameral.
Autonomía	Autonomía respecto de los poderes Legislativo y Ejecutivo para decidir sobre la organización interna.
Coordinación	Con la Oficina del Inspector General (OIG) y con auditores y contralores estatales y locales.
Transparencia	La GAO refiere al solicitante de información específica a la agencia u oficina de la que se trate.
Rendición de cuentas	Presenta al Congreso un Reporte de Desempeño y Rendición de Cuentas ( <i>Performance and Accountability Report</i> ).

Fuente: Elaboración propia con información de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, (*US Government Accountability Office, GAO*).

## **2.7. FRANCIA**

De acuerdo con información contenida en la página electrónica de la entidad de fiscalización superior de Francia, en el estudio “Fiscalización Superior Comparada: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo”, elaborado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005) y en el estudio comparativo “Las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público en Europa” editado por la Organización

Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI, 2007), en este país el Tribunal de Cuentas (*Cour des Comptes*) es el órgano de fiscalización superior responsable de auditar a las entidades gubernamentales.

Según la Constitución de ese país, el objetivo del Tribunal de Cuentas es ser un órgano técnico para apoyar al gobierno y al parlamento en el control de la ejecución del ejercicio del presupuesto público, en la verificación de la observancia y cumplimiento de las leyes que rigen las diferentes funciones gubernamentales y en la evaluación del impacto y resultados de los programas públicos. Debido a las funciones jurisdiccionales con las que está investido, el Tribunal de Cuentas Francés funciona como un verdadero tribunal ya que tiene facultades para exigir la devolución de recursos mal aplicados y sancionar mediante la imposición de multas a los funcionarios. La existencia de éste órgano se estableció en la constitución francesa en el año de 1807. De acuerdo con dicho ordenamiento legal, el Tribunal de Cuentas es una jurisdicción administrativa y asiste al Parlamento en el control de la acción del gobierno y al Parlamento y al gobierno en el control de la ejecución de las leyes financieras y en la evaluación de las políticas públicas. El Tribunal de Cuentas se maneja con total independencia del parlamento o de cualquier otra entidad gubernamental.

Desde el año de la instauración del Tribunal de Cuentas francés en 1807 y hasta 1982, esta organización fue la única entidad que fiscalizó las cuentas públicas de todas las entidades gubernamentales, entre las que se cuentan los poderes públicos, los ministerios y dependencias gubernamentales, los organismos y empresas estatales del gobierno nacional así como los gobiernos territoriales y regionales y las entidades privadas receptoras de recursos públicos.

En 1982 la institución del Tribunal de Cuentas sufrió una transformación radical con la creación de veintiséis Cámaras Regionales y Territoriales de Cuentas como consecuencia de las reformas legales por medio de las cuales se les dotó de mayores facultades a los municipios, a los departamentos y a las regiones. Como consecuencia de dichas reformas, se eliminó la tutela y control administrativo y

financiero que ejercía el gobierno nacional sobre los municipios, las regiones y los territorios, pasando a ser las Cámaras Regionales de Cuentas las responsables de verificar el correcto manejo de los recursos públicos en dichos ámbitos de gobierno. Las Cámaras Regionales y Territoriales de Cuentas se crearon inspirándose en la organización, así como en los métodos de investigación y enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, por tal motivo, el modelo de fiscalización superior seguido en Francia en el ámbito nacional basado en tribunales de cuentas, se reprodujo también en el ámbito regional de gobierno.

El Tribunal de Cuentas está integrado por siete cámaras enfocándose cada una de ellas al control financiero y de gestión de un grupo de ministerios, de las entidades públicas nacionales adscritas a los mismos y de los organismos privados que hayan sido receptores de recursos públicos de los mismos ministerios. Cada una cuenta con un Presidente. Adicionalmente, el tribunal incluye al Procurador General quien ejerce funciones de ministerio público y un Secretariado Técnico el cual se encarga de los aspectos administrativos del Tribunal. El Tribunal de Cuentas es dirigido por el Primer Presidente de las cámaras, es designado por el Consejo de Ministros y se mantiene en el puesto de manera vitalicia. Como tal, dirige al Tribunal, preside el Consejo Superior del mismo y el Consejo superior de las Cámaras de Cuentas Regionales. Entre sus funciones principales están las de distribuir las tareas entre las siete cámaras, elaborar el programa de trabajo del Tribunal, comunicar a los titulares de las entidades fiscalizadas las observaciones detectadas, enviar al Parlamento los informes finales de las respectivas revisiones así como publicar los informes respectivos al público en general. Los presidentes de las cámaras son nombrados también por el Consejo de Ministros, a propuesta del Tribunal entre los maestros-asesores que hayan ejercido sus funciones en el Tribunal durante más de tres años.

El Procurador General ejerce el Ministerio Público en el Tribunal de Cuentas y es designado por el Consejo de Ministros. Es el responsable de manejar las relaciones entre el Tribunal y las autoridades judiciales y entre el Tribunal y los órganos de control de los sujetos fiscalizados. Se ocupa prioritariamente de los

procedimientos jurisdiccionales en cuanto a apelaciones y dudas en relación a las facultades del Tribunal para ejercer su función, opina en relación a los informes preliminares elaborados por las diferentes cámaras, emite las comunicaciones oficiales a los sujetos fiscalizados y se encarga de las apelaciones ante el juez penal.

Las revisiones del Tribunal de Cuentas se enfocan al control financiero de todas las entidades señaladas en el apartado anterior y a la evaluación del desempeño de los programas públicos, esta última responsabilidad reconocida formalmente en la constitución a partir del 2008. Sus informes pueden contener irregularidades y recomendaciones para mejorar la utilización de los recursos financieros. Una actividad que desarrolla el Tribunal de Cuentas que es importante resaltar es la jurisdiccional la cual se refiere a la fiscalización de los ingresos y gastos efectuados por los servidores públicos a cargo de dichas funciones. Los informes del tribunal de Cuentas con los resultados de la fiscalización son entregados al parlamento y al Presidente y son puestos a la disposición de la sociedad a través de internet.

En el caso de las Cámaras Regionales de Cuentas, su competencia comprende no solamente a las entidades regionales o territoriales sino también a los establecimientos públicos de cooperación tales como hospitales, residencias de ancianos y establecimientos escolares de enseñanza secundaria y cuentan con algunas facultades para fiscalizar a los entes privados locales que reciben recursos públicos. En el caso de las cuentas públicas rendidas por las entidades regionales o territoriales, solo las más importantes son examinadas directamente por dicho Tribunal, dejando a las delegaciones locales o regionales del Ministerio de Hacienda la fiscalización y comprobación de sus cuentas públicas. Sin embargo, en cualquier caso, ya sea que la fiscalización hubiera sido realizada por el mismo Tribunal o por alguna dependencia hacendaria local, el primero se reservaba la competencia exclusiva en cuanto a la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones en contra de los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad. Las relaciones entre las Cámaras

Regionales y el Tribunal de Cuentas están institucionalizadas a través del Consejo Superior de las Cámaras Regionales de Cuentas presidido por el Primer Presidente del Tribunal.

El Tribunal de Cuentas del estado puede delegar en las Cámaras Regionales el enjuiciamiento de las cuentas y el examen de la gestión de instituciones cuyo control está sometido en principio al Tribunal de Cuentas principalmente para el caso de las universidades. En forma similar, el Tribunal de Cuentas tiene la potestad de hacerse cargo de las cuentas acerca de las cuales la Cámara Regional de Cuentas no se haya pronunciado de manera definitiva. Las Cámaras Regionales de Cuentas tienen amplias facultades de revisión y están obligadas a dar derecho de audiencia a los servidores públicos en relación a los resultados de las auditorías antes de liberar dichos informes. En el Cuadro 4.9 se presenta un resumen de las principales características del órgano de fiscalización superior en Francia.

**Cuadro 4.9. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Francia**

Historia	Su existencia se estableció en la constitución francesa en 1807. En 1982 se crearon veintiséis Cámaras Regionales y Territoriales de Cuentas.
Marco jurídico	De acuerdo a la Constitución francesa, el Tribunal de Cuentas es un órgano técnico para apoyar al gobierno y al parlamento en el control de la ejecución del ejercicio del presupuesto público, en el cumplimiento de las leyes y en la evaluación del impacto y resultados de los programas públicos.
Organización	Integrado por siete cámaras especializadas, un Procurador General quien ejerce funciones de ministerio público y un Secretariado Técnico.
Titular	Es dirigido por el Primer Presidente de las cámaras, designado por el Consejo de Ministros y se mantiene en el puesto de manera vitalicia.
Autonomía	Se maneja con total independencia del parlamento o de cualquier otra entidad gubernamental.
Coordinación	Puede delegar en las Cámaras Regionales el enjuiciamiento de las cuentas de algunas instituciones y viceversa.
Transparencia	Los informes son puestos a la disposición de la sociedad a través de internet.
Rendición de cuentas	Los informes con los resultados de la fiscalización son entregados al parlamento y al Presidente.

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005), EURORAI (2007) y del Tribunal de Cuentas Francés. (2010).

En síntesis, el tribunal de cuentas es un clásico ejemplo de modelo de corte en cuanto a fiscalización superior. Combina sus facultades de fiscalización con las jurisdiccionales para imponer multas y sanciones administrativas y para integrar denuncias penales ante los jueces correspondientes. Las revisiones incluyen auditorías no solamente financieras sino también de la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y de la evaluación del impacto de los programas públicos. La organización interna del tribunal se hace a través de cámaras especializadas en giros de la actividad gubernamental cubriendo ministerios, entidades públicas adscritas a ellos y entidades privadas receptoras de recursos públicos. El tribunal de cuentas del estado se coordina en forma importante con las cámaras regionales delegándoles algunas funciones o absorbiendo también algunos asuntos relevantes.

## **2.8. ESPAÑA**

De acuerdo con información contenida en la página electrónica del Tribunal de Cuentas español, en el estudio “Fiscalización Superior Comparada: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo”, elaborado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005) y en el estudio comparativo “Las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público en Europa” editado por la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI, 2007), ésta es la entidad de fiscalización superior de las cuentas públicas y de la gestión económica del Estado y del sector público.

De acuerdo con la Constitución Española y la Ley Orgánica de la entidad que la regula, el Tribunal de Cuentas no depende, ni funcional ni orgánicamente, de las Cortes Generales. Las relaciones entre el Tribunal y las Cortes se mantienen a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. Desde el punto de vista institucional, el Tribunal de Cuentas es una institución del Estado, sin personalidad jurídica independiente ni patrimonio propio,



pero con sección diferenciada en el Presupuesto y con un estatuto especial orientado a asegurar la independencia orgánica y funcional respecto del sector público fiscalizado.

El Tribunal de Cuentas Español está compuesto por doce consejeros, designados por las Cortes Generales, su mandato dura nueve años y tienen la misma independencia, inamovilidad e incompatibilidades que los jueces. Entre las funciones principales del Pleno del Tribunal de Cuentas están las siguientes: aprobar el programa de fiscalización de cada año y darlo a conocer a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, aprobar los informes del resultado de la fiscalización practicada a los diferentes entes públicos, definir la estructura orgánica necesaria para desarrollar las funciones de fiscalización y enjuiciamiento y aprobar la programación de recursos financieros, humanos y materiales para el desarrollo de su misión.

De acuerdo a este diseño, el modelo de fiscalización superior seguido en España es el ejemplo típico del modelo de corte ya que el órgano en cuestión tiene, aparte de la función fiscalizadora básica, una sección para implementar las sanciones y las denuncias penales. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas la ejerce a través de informes públicos dirigidos a los sujetos fiscalizados en relación a la corrección en la utilización del presupuesto público y en relación a la evaluación de la gestión pública. La función jurisdiccional la ejerce al identificar y sancionar económica y/o administrativamente a los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad, y efectuar las denuncias penales ante las autoridades judiciales respectivas en el caso de alguna responsabilidad de este tipo. El alcance de la fiscalización del tribunal de cuentas español abarca el control de la regularidad financiera, el control de legalidad y el control de la eficacia, eficiencia y economía; y a que las facultades de fiscalización se ejercen con toda aquella entidad que manejen o reciban recursos públicos ya sea corporaciones, organismos autónomos, universidades públicas y personas físicas o jurídicas que hayan recibido ayudas del sector público.

La Constitución española le confiere al Tribunal de Cuentas la competencia para que fiscalice a la totalidad del sector público español incluyendo a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos, con sus respectivas entidades y empresas. No obstante lo anterior, la mayoría de las Comunidades Autónomas ha constituido órganos regionales de control externo (ORCE) para realizar la labor fiscalizadora en dichos ámbitos de gobierno. Sin embargo, el tribunal de Cuentas se reserva la función jurisdiccional para sí a menos que la delegue a los ORCEs. En este sentido, los ORCEs son competencia de los correspondientes parlamentos regionales. La duración del mandato de los consejeros es normalmente de seis años. La elección de los consejeros requiere mayoría parlamentaria de tres quintos. El Presidente del ORCE es nombrado por el Presidente de la Comunidad Autónoma, de entre los miembros del Pleno elegidos por el Parlamento, por un periodo de tres años, siendo reelegible. Si en el ejercicio de su función fiscalizadora los ORCEs identificaran la existencia de indicios de responsabilidad contable en que hubieran podido incurrir servidores públicos trasladarán el asunto al Tribunal de Cuentas, a los efectos de la definición de una posible sanción. Desde el punto de vista de la rendición de cuentas de dichos órganos de fiscalización superior, el Tribunal de Cuentas del Estado remite a las Cortes Generales un informe anual y los ORCEs remiten sus propios informes a los parlamentos regionales y al Tribunal de Cuentas del Estado. En el Cuadro 4.10 se presenta un resumen de las principales características del órgano de fiscalización superior en España.

En síntesis, el Tribunal de Cuentas español es la entidad responsable del control externo de las cuentas públicas y de la gestión económica del Estado y del sector público. Aparte de la función fiscalizadora básica en la cual verifica la corrección en la utilización del presupuesto público y evalúa la gestión pública, ejerce una función jurisdiccional al identificar y sancionar económica y/o administrativamente a los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad, y efectuar las denuncias penales ante las autoridades judiciales respectivas. Aunque no depende ni funcional ni orgánicamente de las Cortes Generales, las relaciones entre el Tribunal y las Cortes se mantienen a través de una Comisión Mixta

Congreso-Senado. No obstante que la Constitución española le confiere al Tribunal de Cuentas la competencia para que fiscalice a la totalidad del sector público español, la mayoría de las Comunidades Autónomas ha constituido sus propios órganos regionales de control externo (ORCE) con los que existe una gran coordinación.

**Cuadro 4.10. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en España**

Marco jurídico	El Tribunal de Cuentas del Estado (TCE) está establecido en la Constitución española (Art. 136). La ley Orgánica 2/1982, del TCE lo estructura y delimita la competencia de sus órganos.
Organización	El TCE depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas.
Titular	El TCE está compuesto por 12 consejeros, cuyo mandato dura nueve años. Tienen la misma independencia, inamovilidad e incompatibilidades que los jueces.
Autonomía	El TCE funciona en forma independiente, depende de las Cortes Generales exclusivamente en el nombramiento de sus miembros.
Coordinación	El control de las cuentas públicas regionales es ejercido directamente por el TCE a excepción de las regiones en que existen ORCEs dependientes de sus respectivos parlamentos. El TCE puede delegar en los ORCEs la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales.
Transparencia	Los informes del TCE y de los ORCEs se ponen a disposición del público a través de boletines y de medios de comunicación.
Rendición de cuentas	El TCE y los ORCEs remite a las Cortes Generales o parlamentos regionales un informe anual.

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005), EURORAI (2007) y del Tribunal de Cuentas de España (2010).

## 2.9. COREA

De acuerdo con la página electrónica del Consejo de Auditoría e Inspección de Corea y en el estudio “Fiscalización Superior Comparada: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo”, elaborado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005), con el lema “Auditoría Justa, Sociedad Justa” (*Fair Audit, fair Society*) el Consejo de Auditoría e Inspección (BAI por sus siglas en inglés: *Board Of Audit and*

*Inspection*) es la entidad de fiscalización superior que de acuerdo con la constitución y a la ley específica en la materia se encarga en Corea de fiscalizar las cuentas públicas de las entidades gubernamentales, así como de otras organizaciones especificadas en la ley, evaluando la aplicación financiera del presupuesto, el impacto de los programas públicos y las obligaciones de los servidores públicos.

Esta entidad fue creada en 1948 y a lo largo de su vida institucional ha tenido diversas modificaciones. En 1962, en la constitución de la tercera república coreana se incluyó el fundamento legal del BAI de tal manera que las funciones, facultades y obligaciones del BAI están contempladas en dicho ordenamiento jurídico. En 1963, la nueva ley del BAI especifica claramente que está bajo la jurisdicción directa del Presidente de la República y que cuenta con total independencia para ejercer su función y cumplir con sus responsabilidades. Los miembros del BAI son designados por el Presidente de la República aunque su nombramiento debe ser revalidado por la Suprema Asamblea Nacional. El objetivo principal del BAI es promover el buen gobierno, asegurar que todas las prácticas y servicios gubernamentales sean justos razonables y apropiados. De acuerdo con la constitución de la república, el BAI es responsable de revisar y dictaminar las cuentas públicas del estado y demás entidades públicas adscritas a ellas. A partir de 1995, el BAI empezó a realizar auditorías de desempeño de los programas públicos principalmente en temas de infraestructura, desarrollo humano y política económica.

El BAI está compuesto principalmente por un Consejo, el cual es presidido por uno de los miembros del mismo y de una Secretaría General. El Consejo del BAI está compuesto de siete comisionados incluyendo al Presidente del Consejo. Sus funciones principales son las siguientes: 1. Desarrollo de políticas de auditoría y programación de revisiones; 2. Revisión de los resultados de las auditorías practicadas a los sujetos fiscalizados; 3. Aprobación de los dictámenes de las cuentas públicas de las entidades fiscalizadas; 4. Resolución de apelaciones efectuadas por servidores públicos en relación a los dictámenes emitidos; 5.

Opinión en relación a las normas de información financiera gubernamental; 6. Promulgación de las políticas de operación del BAI; 7. Solicitud de presupuesto de operación del BAI; 8. Presentación de informes presupuestales del BAI; 9. Declaración de exenciones de auditoría e inspección; 10. Otorgamiento de facultades de auditoría y revisión a otras entidades. El Titular del consejo puede ejercer su cargo por un periodo de cuatro años, con posibilidad de permanecer en el mismo a través de reelección. Dicho Titular cuenta con autonomía para ejercer sus funciones, definir su organización interna y formular su presupuesto.

La Secretaría General es el área sobre la que recae todo el peso operativo del Consejo. Está integrada por cuatro asistentes del Secretario General, enfocados tres de ellos a diversos aspectos de Auditoría e Inspección y uno más a temas de planeación y administración de la entidad. En el caso de los tres secretarios generales asistentes cuyo objetivo es la auditoría y la inspección, tienen divisiones con el personal que está a cargo de funciones específicas de auditoría e inspección.

Las responsabilidades principales del BAI son la revisión de las cuentas públicas del estado, incluyendo las agencias gubernamentales centrales, las de los gobiernos provinciales y otras entidades locales autónomas; así como las de entidades privadas receptoras de recursos públicos. En los casos mencionados, la auditoría e inspección de algunas de las entidades son obligatorias por ley y en otros casos queda a la discreción del BAI de acuerdo a su programa de trabajo. El BAI está obligado a emitir un reporte anual de sus inspecciones al Presidente y a la Asamblea Nacional. Adicionalmente, el BAI tiene autoridad interpretativa sobre leyes de fiscalización, por lo que las agencias (contralorías internas del Gobierno) pueden solicitar su opinión en torno a la revisión, abrogación e interpretación de normas.

El BAI puede solicitar la cooperación y asistencia de otros organismos y gobiernos estatales para realizar sus funciones de auditoría, así como solicitar al Ministerio responsable que tome medidas disciplinarias contra entes infractores de la Ley; la persona que infrinja una obligación exigible por el BAI puede ser sancionada con

una pena de un año de prisión o una multa. En el caso de que como resultado de las revisiones practicadas por el BAI se identifique alguna irregularidad imputable a un servidor público, el BAI podrá sancionarlo ya sea requiriendo a la entidad en donde trabaje que le imponga una sanción de tipo disciplinaria. De la misma forma, el BAI podrá requerir a la entidad fiscalizada la realización de acciones para corregir algún error detectado o para mejorar la ejecución de una actividad. Finalmente, si el BAI detecta la realización de un delito, deberá elaborar una denuncia a las autoridades judiciales competentes. En el Cuadro 4.11 se presenta un resumen de las principales características del órgano de fiscalización superior en la república de Corea.

**Cuadro 4.11. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Corea**

Historia	Creada en 1948 con modificaciones constitucionales en 1962 y 1963.
Marco jurídico	La constitución de la tercera república coreana incluye el fundamento legal del BAI y la ley del órgano de 1963.
Organización	Un Consejo compuesto de siete comisionados presidido por uno de los miembros, una Secretaría General y áreas técnicas especializadas.
Titular	Los miembros del BAI son designados por el Presidente de las República y confirmados por la Suprema Asamblea Nacional.
Autonomía	Cuenta con total independencia para ejercer su función y cumplir con sus responsabilidades.
Coordinación	Puede solicitar la cooperación y asistencia de otros organismos y gobiernos estatales para realizar sus funciones de auditoría.
Rendición de cuentas	Está obligado a emitir un reporte anual de sus inspecciones al Presidente y a la Asamblea Nacional.

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005) y del Consejo de Auditoría e Inspección de la República de Corea (2010).

En síntesis, el Consejo de Auditoría e Inspección en Corea es un ejemplo representativo del modelo de fiscalización basado en un esquema de consejo. Se encarga de fiscalizar las cuentas públicas de las entidades gubernamentales, así como de otras organizaciones especificadas en la ley, evaluando la aplicación financiera del presupuesto, el impacto de los programas públicos y las obligaciones de los servidores públicos; está bajo la jurisdicción directa del Presidente de la República y cuenta con total independencia para ejercer su función. El alcance de sus responsabilidades incluye la revisión de las agencias gubernamentales centrales, las de los gobiernos provinciales y las de otras

entidades locales autónomas; así como las de entidades privadas receptoras de recursos públicos.

### **3. MEJORES PRÁCTICAS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

Del análisis de los diferentes modelos de fiscalización superior utilizados en Canadá, Australia, Alemania, Japón, Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, España y Corea destaca en particular la independencia con la que ejercen su función de otros poderes o instancias gubernamentales, la capacidad para sancionar económica y administrativamente a los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad, así como la facultad para efectuar las denuncias penales e integrar los expedientes judiciales correspondientes en contra de los responsables de algún acto ilícito.

Por su parte, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), organización que integra a las entidades de fiscalización superior alrededor del mundo, en diversos foros y reuniones organizados por dicha organización se han acordado las mejores prácticas que debieran seguir los órganos de fiscalización superior de los diferentes países para ejecutar mejor su función. Entre las recomendaciones principales se encuentran las siguientes:

1. Cobertura universal de los entes públicos y entes públicos autónomos en los diferentes ámbitos de gobierno y de las entidades privadas receptoras de recursos públicos.
2. Independencia del auditor externo en la realización de la auditoría.
3. Facultamiento sólido al auditor para llevar a cabo su función.
4. Utilización económica, eficiente y efectiva de las mejores prácticas de auditoría.

5. Disponibilidad de recursos financieros, humanos y materiales para realizar la auditoría.
6. Transparencia en la divulgación de los resultados de la auditoría.
7. Apego a normas éticas y profesionales.
8. Designación de los titulares de las entidades de fiscalización superior mediante convocatoria pública, abierta y transparente.
9. Acceso irrestricto a cualquier información necesaria para ejercer su función.
10. Respeto al período de duración del titular de las entidades de fiscalización.
11. Solvencia técnica del titular y del demás personal.
12. Revisión del cumplimiento financiero, del cumplimiento de las disposiciones legales, del impacto de los resultados alcanzados con los programas públicos y de los sistemas de control interno.

Las mejores prácticas identificadas en los países analizados, así como las recomendaciones que emite INTOSAI con respecto a las características básicas que deben de tener las entidades de fiscalización superior, representan un poderoso estímulo para fortalecer las entidades de fiscalización superior a fin de que estas instituciones cumplan adecuadamente con su función.

#### **4. INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN CON APLICACIÓN POTENCIAL EN MÉXICO**

En general, del análisis de la experiencia internacional sobre entidades de fiscalización superior, se desprende que las características básicas de los órganos de control externo son las siguientes: la conceptualización constitucional para que sean órganos autónomos, técnicos, imparciales, apolíticos y apartidistas; la cobertura amplia sobre las entidades públicas por auditar, la oportunidad en la



realización de los trabajos de revisión y la existencia de plenas facultades para sancionar. Como se verá detalladamente en el capítulo VI, el esquema mexicano de fiscalización superior se inserta dentro del modelo monocrático siendo su diseño muy parecido a la práctica estadounidense, aunque con marcadas diferencias en su operación real causadas fundamentalmente por el contexto político vigente.

En México existen entidades de fiscalización superior (EFS) tanto en el ámbito federal como en el ámbito estatal, las cuales adoptan diferentes denominaciones. Una de las perspectivas de análisis más importantes de las EFS en México lo es sin duda la autonomía e independencia que éstas tienen con respecto a los poderes públicos y a su capacidad efectiva de sanción. En el caso de la Auditoría Superior de la Federación, ésta tiene en la actualidad autonomía técnica y de gestión. Por su parte, las EFS estatales tienen diferentes grados de autonomía.

La función de fiscalización superior en México ha estado evolucionando con mayor intensidad en los últimos 20 años. Entre los avances recientes que han tenido las EFS en México se encuentran entre otros los siguientes: 1. La capacidad de fiscalizar a todos los poderes del gobierno, las entidades públicas de cualquier naturaleza y el uso de recursos públicos por parte de otros ámbitos de gobiernos y particulares; 2. La facultad de imposición de sanciones administrativas y de denuncia ante el Ministerio Público en su caso, aunque es necesario mencionar que dicha facultad implica solicitar permiso o simplemente dar a conocer este tipo de acciones al poder legislativo; y 3. La facultad de evaluar la gestión y la aplicación de los diversos programas según estándares de desempeño.

Como se presentó en las secciones anteriores de este capítulo, hay tres modelos de fiscalización superior los cuales han tenido aplicación en diferentes países del mundo. Como consecuencia del modelo de fiscalización utilizado y de la aplicación del mismo que se haya hecho en cada país analizado, es posible identificar una serie de instrumentos de fiscalización, algunos de los cuales son de aplicación más reciente que otros, más sofisticados que otros, o más complejos que otros. Algunos de dichos instrumentos de fiscalización corresponden a una primera

generación de órganos de fiscalización superior en donde básicamente se efectuaba el control contable de las operaciones gubernamentales. Más adelante, una nueva generación de instrumentos de fiscalización se centró en el fortalecimiento de la transparencia y una participación ciudadana incipiente. Posteriormente, una generación más avanzada de instrumentos de fiscalización implicó la implementación de la evaluación del desempeño, la auditoría de riesgos, la participación de órganos de la sociedad civil para la realización de auditorías complementarias, la formalización del servicio profesional de carrera, el fortalecimiento metodológico de las auditorías, y el desarrollo de códigos de ética y de mejores prácticas de auditoría.

Tomando como referencia la situación actual de las EFS en México y con base en los modelos de fiscalización vigentes en los países analizados, en el Cuadro 4.12 se presenta un listado de instrumentos de fiscalización con aplicación potencial en México.

Dicho listado aporta un menú de instrumentos de fiscalización de entre los cuales se podría evaluar su aplicación en caso de que se compruebe la necesidad de fortalecer el modelo de fiscalización superior en México y eventualmente se identifiquen las áreas susceptibles de mejora para lograr su objetivo de promover una manejo eficiente del presupuesto y un adecuado combate a la corrupción.

## **RECAPITULACIÓN**

El diseño y las funciones que los organismos autónomos de auditoría desempeñan regularmente dependen -entre otros factores- del diseño institucional de las entidades públicas, de consideraciones políticas, de las competencias legales con que son provistos, de los instrumentos de fiscalización que deciden implementar y de los recursos financieros, humanos y materiales que utilizan. En el presente capítulo se procedió a documentar y analizar los aspectos más relevantes de los principales modelos de fiscalización superior vigentes en diferentes países y que

están documentados en la práctica internacional. En consecuencia, se revisó el modelo de fiscalización superior monocrático, el de corte y el de consejo.

**Cuadro 4.12. Instrumentos de Fiscalización Superior con Aplicación Potencial en México**

No.	Instrumento
1	Asignación de la facultad exclusiva de fiscalización a la EFS.
2	Independencia de las EFS.
3	Órgano colegiado como máxima autoridad de la EFS.
4	Participación ciudadana consultiva y supervisora en la fiscalización superior.
5	Evaluación y fiscalización de la gestión de la EFS.
6	Profesionalización del personal de la EFS.
7	Facultades ilimitadas de la EFS para realizar la labor de fiscalización.
8	Transparencia en todas las etapas del proceso de fiscalización.
9	Inclusión de la sociedad civil como entidad coadyuvante de la EFS.
10	Escala estandarizada de resultados de la auditoría.
11	Facultad para cobrar en forma directa las sanciones económicas impuestas.
12	Facultad para fincar sanciones administrativas.
13	Funciones de Ministerio Público
14	Opinión y recomendaciones sobre el uso óptimo de recursos ( <i>Value-for-Money</i> ).
15	Facultad de certificación de procesos específicos de los entes fiscalizados.
16	Facultad para definir Código de Mejores Prácticas de Fiscalización.
17	Aplicación de revisiones más reducidas en base a resultados de auditorías previas.
18	Posibilidad de otorgar flexibilidades a los sujetos fiscalizados más eficientes.
19	Facultad para apoyar a los sujetos fiscalizados en la implementación de sus planes.
20	Facultad para realizar estudios especiales para mejorar la administración pública.
21	Presupuesto basado en honorarios negociados y pagados por los auditados.
22	Facultad para establecer Códigos de Ética de funcionarios públicos.
23	Limitaciones para la postulación del funcionario público a un puesto de elección popular, si la cuenta pública de su gestión no fue aprobada.
24	Asignación de responsabilidad por el registro y análisis del patrimonio de los servidores públicos.

Fuente: Elaboración propia con información de los modelos de fiscalización analizados.

De la experiencia internacional revisada, se identificaron claramente modelos de fiscalización basados en el diseño de auditorías o contralorías generales y en otros casos se puede advertir modelos basados en tribunales de cuentas especializados en la fiscalización superior. El modelo basado en tribunales de cuentas especializados en la fiscalización superior predomina principalmente en los países europeos y el modelo de fiscalización basado en el diseño de auditorías o contralorías generales es característica de la experiencia estadounidense y de la de algunos países de Latinoamérica.

A partir del análisis de los instrumentos de fiscalización superior identificados en los países analizados -Canadá, Australia, Alemania, Japón, Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, España y Corea-, se presentó un listado de aquellos instrumentos de fiscalización con aplicación potencial en México, en función del desarrollo alcanzado y de la situación actual que presentan este tipo de organizaciones. La utilización de dichos instrumentos será evaluada una vez que se valide la efectividad de este tipo de instituciones en México, y se confirme o descarte la necesidad de fortalecimiento. En cualquier caso, se enfatiza la necesidad de que las propuestas para mejorar el modelo de fiscalización en México se base en modelos e instrumentos de fiscalización de última generación con el objetivo de fortalecer esta función, incrementar la eficiencia del gasto público y coadyuvar a la disminución de la corrupción.



# **CAPÍTULO V - LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO**

## **INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo tiene por objetivo brindar una panorámica de los aspectos más relevantes de las finanzas públicas de los diferentes ámbitos de gobierno en México como un preámbulo al análisis de la situación actual que presenta el modelo actual de fiscalización superior en México. Dicha panorámica permitirá ubicar - partiendo de la visión federalista de la república mexicana - la forma en que se ha concebido la coordinación fiscal, la evolución y la situación actual de la asignación de las potestades recaudatorias y de las responsabilidades de gasto entre los diferentes ámbitos de gobierno, el esquema de transferencias de recursos presupuestales, que derivadas de la asignación de referencia, ha sido necesario implementar entre los diferentes gobiernos, así como el esquema de fiscalización de los mismos.

Se partirá del concepto genérico federalista para aplicarlo en la realidad mexicana y particularmente en el ámbito fiscal. Asimismo, debido a la gran interacción existente entre los diferentes ámbitos de gobierno en esta materia, se abordará sobre el concepto de coordinación fiscal, sobre la evolución que han tenido los ingresos y gastos, la descentralización de recursos y responsabilidades, así como los mecanismos de fiscalización de los mismos. Asimismo, se presentará como referencia la estructura de ingresos de los diferentes ámbitos de gobierno en México con el objetivo de visualizar el peso específico de los diferentes componentes y su correspondiente impacto en materia de fiscalización. También en este capítulo, y con el propósito de ubicar la función de fiscalización superior dentro del ciclo de gestión financiera, se presentarán las etapas genéricas del proceso presupuestario, destacando entre ellas la de fiscalización de los recursos públicos. Para finalizar, se ofrecerá una selección de los problemas más

relevantes que aquejan al manejo de las finanzas públicas en México y se presentarán los impactos más importantes en materia de fiscalización.

## **1. PANORÁMICA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO**

El federalismo es un sistema político bajo el cual puede constituirse un Estado, mismo que comprende un gobierno nacional y al menos un ámbito de gobierno subnacional el cual puede adquirir diferentes denominaciones tales como estados, provincias, departamentos, municipios, intendencias, entre otros. La ventaja principal de este tipo de organización política es que - salvaguardando aspectos básicos de coordinación - permite a cada ámbito de gobierno que forma parte de la misma, tomar sus propias decisiones con una razonable independencia de los restantes. En este contexto y desde la perspectiva jurídica, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) define entre otros elementos, las instancias de gobierno en que se organiza este país, la división de poderes, las responsabilidades administrativas de cada instancia o esfera de gobierno, sus atribuciones y limitaciones y las obligaciones de los ciudadanos.<sup>8</sup>

Por su parte, el artículo 115 de la CPEUM establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y

---

<sup>8</sup> En los artículos 39, 40 y 41 de la CPEUM, se encuentra el fundamento jurídico del federalismo mexicano vigente ya que en los mismos se establece el carácter federal de la organización política mexicana. Asimismo, en dichos artículos, la CPEUM establece que el país está organizado en Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos entre sí, a través de un Pacto Federal según los principios establecidos en la propia constitución; que es una República Representativa, Democrática y Federal, cuya soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien otorga todo poder público, ejerciendo su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y de los poderes estatales, en lo que toca a sus regímenes interiores, los que se rigen en los términos de lo establecido en la Constitución Federal y en las Constituciones particulares de cada uno de los Estados que integran la Federación, mismas que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (Art. 39, 40 y 41 CPEUM).

popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Asimismo, dicho ordenamiento establece que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y dispone que no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. (Art. 115 CPEUM). Así, de acuerdo a las disposiciones constitucionales antes citadas, el federalismo mexicano reconoce la existencia de tres ámbitos de gobierno: Federación, Estados y Municipios.<sup>9</sup> La visión federalista del estado mexicano impacta en la función de fiscalización superior al disponer la existencia de un órgano superior de fiscalización para el ámbito federal de gobierno y en el ámbito de gobierno estatal un órgano superior de fiscalización para cada entidad federativa a la que estarán sujetos también los municipios de la entidad respectiva.

## **2. EL FEDERALISMO EN EL ÁMBITO FISCAL MEXICANO**

La visión federalista del estado mexicano ha impactado prácticamente todos los órdenes de la vida institucional del país, y en este sentido, el ámbito fiscal no ha sido la excepción.<sup>10</sup> En la perspectiva fiscal, a lo largo de su evolución, dos elementos han dejado una huella difícil de erradicar en la forma de estructurar las haciendas públicas de los diferentes ámbitos de gobierno en México: por un lado la centralización de funciones recaudatorias y responsabilidades de gasto en el gobierno federal, y por el otro, la concurrencia y la falta de delimitación clara de las actividades del gobierno federal y de los gobiernos de las entidades federativas en materia tributaria y de gasto, generándose en la perspectiva de ingresos doble y

---

<sup>9</sup> Cabe hacer la aclaración que la constitución le reconoce al Distrito Federal un régimen especial, que para los propósitos del presente trabajo, se hará equiparable a una entidad federativa, integrándose junto con las otras 31 entidades del país.

<sup>10</sup> Luis Aguilar (1996), al hacer un análisis del génesis del federalismo en México identifica a la centralización como un poderoso elemento de esta visión al afirmar que la centralización administrativa, política y económica – tendencia natural de los sistemas federales, incluidos los más equilibrados y de mayor tradición – ha sido la característica dominante del arreglo federal mexicano.



potencialmente hasta triple tributación, y en la perspectiva de gastos, redundancias y ausencias.

Los antecedentes del Sistema Fiscal Mexicano datan del año de 1917, pues es en la Constitución Federal promulgada en ese año donde se plasmaron los principales rasgos del federalismo fiscal del país.<sup>11</sup> Para el año de 1974, a pesar de la coordinación existente entre el gobierno federal y las entidades federativas, es importante destacar que se tenía una multiplicidad de tributos, ya que existía una dualidad de tasas federales y estatales, además de que se tenía un complejo e inequitativo sistema tributario y rematando lo anterior, existían una gran cantidad de disposiciones fiscales, la mayoría de las veces contradictorias. Para corregir las situaciones anteriormente mencionadas, el gobierno federal efectuó en 1980 una reforma fiscal que establecía la vigencia del cobro de un impuesto al consumo basado en el valor agregado (Impuesto al Valor Agregado IVA), derogando un impuesto al consumo basado en ventas. Igualmente, esta reforma fiscal propició la desaparición de 18 impuestos federales así como 458 impuestos estatales. Adicionalmente, en este mismo año, se formalizó la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En la actualidad, a diferencia del régimen general de distribución de competencias del sistema federal mexicano, cuya base constitucional se encuentra en el artículo 124 de la CPEUM, en materia tributaria la misma Constitución no establece una delimitación clara y precisa entre los poderes tributarios de la Federación y de las entidades federativas. Al contrario, el régimen consagrado desde la Constitución de 1857, que pasó a la de 1917, establece lo que la jurisprudencia y la doctrina constitucionales han denominado la “conurrencia” entre los poderes tributarios de ambos niveles de gobierno (Serna; 2004). Como es posible observar, la evolución

---

<sup>11</sup> En los años de 1925, 1933 y 1947 se realizaron la primera, segunda y tercera Convención Nacional Fiscal respectivamente. Las primeras dos convenciones tuvieron como meta principal el establecimiento de una delimitación de los poderes tributarios entre la federación y los estados. Por su parte, la tercera convención tuvo como objetivo sentar las nuevas bases del sistema de coordinación fiscal vigente actualmente. De esa convención surgieron diversas legislaciones que fundamentarían el sistema de coordinación de la época, como lo fue la Ley de Coordinación Fiscal.

de la coordinación fiscal se caracterizó por una creciente concentración por parte del gobierno federal de las más relevantes potestades tributarias, abordándose esta problemática repetidamente en las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947. Finalmente, en el 2004 al efectuarse la última de las convenciones nacionales – esta vez hacendaria, en lugar de solamente fiscal – se abordaría nuevamente las asignaturas pendientes de descentralización y concurrencia.

### **3. LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO**

La coordinación fiscal en México es el soporte principal del federalismo mexicano en esta materia.<sup>12</sup> La asignación de potestades tributarias entre órdenes de gobierno en una federación constituye la base, no tan sólo de un sistema tributario nacional, sino de todo el sistema fiscal por su vinculación con el sistema de gasto nacional. De esta función primaria de política tributaria nacional que supone el acuerdo y cooperación de diversas y diferentes unidades de gobierno con ámbitos jurisdiccionales determinados, que en conjunto conforman una federación, se establece el grado de independencia y autonomía financiera de cada uno de ellos, así como el nivel de centralización o descentralización fiscal gubernamental en la nación (Primera Convención Nacional Hacendaria. Marco de Referencia Teórico Conceptual sobre los Temas de la Convención Nacional Hacendaria; 2004).

La norma fundamental que regula actualmente este importante aspecto de la vida hacendaria en México es la Ley de Coordinación Fiscal, la cual entró en vigor a partir de 1980 y es la base jurídica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Tal y como lo establece el artículo 1o de dicho ordenamiento, tiene por objeto “coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y

---

<sup>12</sup> En un sentido amplio, más que coordinación meramente fiscal, la coordinación debiera de ser hacendaria e incluir no solamente aspectos de ingreso, sino además – tal y como lo conceptualizó la Convención Nacional Hacendaria (CNH) celebrada en México en el 2004 – incorporar aspectos de gasto, deuda, patrimonio, colaboración intergubernamental, sistemas de información, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.

Desde la perspectiva tributaria, la coordinación fiscal se basa en un acuerdo realizado entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, mediante el cual éstos últimos renunciaron a ejercer sus facultades en materia tributaria y las cedieron al primero a cambio de un porcentaje de la recaudación realizada por él. Como consecuencia de dicho acuerdo, el gobierno federal administra, entre otros, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) tanto a personas físicas como a persona morales, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios (IEPS) mismos que se enfocan en gasolinas, alcoholes y tabacos. Con el objetivo de distribuir una parte de la recaudación efectuada por el gobierno federal, éste procede a determinar la Recaudación Federal Participable (RFP) y a integrar un fondo denominado Fondo General de Participaciones (FGP) para ser distribuido entre las entidades federativas de acuerdo a una fórmula previamente establecida.<sup>13</sup>

### **3.1. LA COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE INGRESOS**

El punto de partida para analizar la coordinación fiscal desde la perspectiva del ingreso es lo establecido por la CPEUM. Este ordenamiento establece en su

---

<sup>13</sup> De acuerdo al artículo 2do de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Igualmente, la misma disposición especifica que el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. Por su parte, cada una de las entidades federativas de la república distribuirá a su vez un mínimo de un 20% de las participaciones recibidas del gobierno federal entre los municipios de su estado de acuerdo a una fórmula establecida en las leyes locales.

artículo 20avo las facultades que tienen el gobierno federal y las entidades federativas para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público y poder cumplir con el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, y de acuerdo con este ordenamiento, en México, el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales tienen autoridad tributaria independiente pero solamente los dos primeros poseen la facultad de imponer contribuciones.

En el caso de los municipios, éstos requieren de la aprobación del Congreso del Estado correspondiente para que sus contribuciones tengan vigencia. No obstante que el orden federal y estatal tienen autoridad tributaria independiente y que existe un fenómeno de concurrencia, el cual consiste en que ambos órdenes de gobierno pueden imponer contribuciones sobre el mismo sujeto y actividad, las entidades federativas tienen limitaciones en la práctica para gravar actividades tales como el comercio exterior, hidrocarburos, energéticos, la actividad bancaria, entre otras, mismas que expresamente se encuentran reservadas como exclusivas del gobierno federal.<sup>14</sup> En el caso de los municipios, la CPEUM señala en el artículo 115 que éstos administrarán libremente su hacienda pero que propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

En resumen, respecto a la distribución del poder tributario entre los tres órdenes de gobierno en México, se puede concluir lo siguiente: 1. Solamente el gobierno federal y los gobiernos estatales tienen facultades tributarias. 2. Los municipios

---

<sup>14</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que en la distribución del poder tributario establecido en la CPEUM no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (Artículos 73-VII y 124); b) Limitación de la facultad impositiva de los estados, mediante las reservas expresas y concretas de determinadas materias a la federación (Artículo 73-X y XXIX), y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (Artículos 117-IV, V, VI y VII, y 118-I). Resolución No. XX.

ejercen sus facultades tributarias a través de las legislaturas de los estados. 3. Existe concurrencia entre el gobierno federal y los de los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso por lo que ambos pueden recurrir a las mismas fuentes. 4. En la práctica, los gobiernos estatales tienen limitaciones constitucionales expresas en materia tributaria. 5. Como consecuencia de la situación anterior, la recaudación de las principales fuentes concurrentes la hace la Federación y luego participa de ésta a estados y municipios conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

La distribución que la CPEUM hace en materia tributaria entre los tres ámbitos de gobierno en México puede ser visualizada en el Cuadro 5.1.

**Cuadro 5.1. Distribución Constitucional de Potestades Tributarias Entre Ámbitos de Gobierno**

Orden de Gobierno	Concepto	Artículo CPEUM	Fuentes Impositivas
	Concurrencia Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Artículo 40; 31 Fracción IV; 73, Fracción VII; 124</li> </ul>	
Federal	Fuentes Exclusivas de la Federación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Artículo 73, Fracción X y XXIX</li> <li>Artículo 131</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comercio exterior.</li> <li>Recursos naturales.</li> <li>Instituciones de crédito y seguros.</li> <li>Servicios públicos concesionados</li> <li>Especiales: Energía eléctrica, Tabaco Gasolina y productos derivados del petróleo, Producción y consumo de cerveza y otros.</li> <li>Todos los demás impuestos cuyas fuentes no se encuentren reservadas en forma exclusiva a otro orden de gobierno</li> </ul>
Estatal	Limitaciones Expresas a Estados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Artículo 117, Fracción IV a VII</li> <li>Artículo 118</li> <li>Artículo 115, Fracción IV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todos los demás impuestos cuyas fuentes no estén reservadas en forma exclusiva a la federación o al municipio.</li> <li>Sobre la Propiedad Inmobiliaria.</li> </ul>
Municipal	Fuentes Expresas a Municipios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Artículo 115, Fracción IV, Incisos A y C</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sobre la Propiedad Inmobiliaria.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Primera Convención Nacional Hacendaria. Diagnóstico General de los Temas de la Convención. Gasto Público. (2004).

Como resultado de lo anterior, en la práctica cada ámbito de gobierno recauda en México recauda diferentes conceptos de impuestos, los cuales se pueden

visualizar en el Cuadro 5.2. Sin embargo, dado que el gobierno federal recauda actualmente los impuestos de mayor cobertura tributaria en México, su importe representa más el 90% del total recaudado en este país, mientras que el monto de los impuestos que recaudan los 32 gobiernos de las entidades federativas y los más de 2,500 municipios que hay en el país representan el porcentaje remanente, siendo esta mezcla fiel reflejo de la centralización de las potestades recaudatorias en México.

**Cuadro 5.2. Potestades Tributarias en los ámbitos de Gobierno en México**

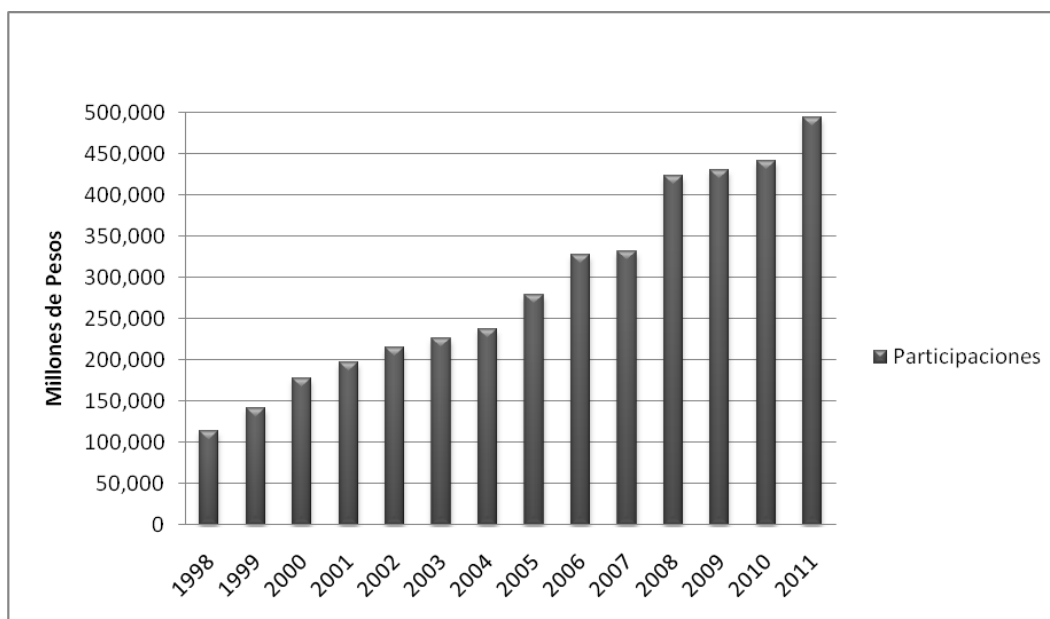
Impuesto	Distribución
Ingreso Personas Físicas (ISR)	Federal
Ingreso Empresas (ISR)	Federal
Valor Agregado (IVA)	Federal
Especiales Sobre Producción y Servicios: gasolina, alcohol, tabaco, petróleo (IEPS)	Federal
Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV)	Federal (100% participable al estado de origen)
Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)	Federal (100% participable al estado de origen)
Depósitos en Efectivo (IDE)	Federal
Telecomunicaciones	Federal
Sobre Nóminas	Estatad
Sobre Hospedaje	Estatad
Sobre Rifas y Sorteos	Estatad
Adquisición de Inmuebles	Municipal
Predial	Municipal

Fuente: Elaboración propia.

La distribución constitucional de las fuentes impositivas entre los diferentes órdenes de gobierno en México requirió de una eficiente coordinación fiscal. Como consecuencia de lo anterior, las 32 entidades federativas del país se integraron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) el cual se orientó principalmente a la armonización del sistema tributario para evitar la duplicidad impositiva. Asimismo, tal y como se comentó anteriormente, las entidades federativas voluntariamente limitaron sus facultades tributarias al celebrar en 1980 el Convenio de Adhesión con el gobierno federal mediante el cual se comprometieron a dejar sin efecto una serie de gravámenes existentes, o bien a no gravar ciertos actos o actividades de carácter concurrente, recibiendo a cambio una participación de la recaudación del gobierno federal, lo que llevó

implícitamente la aceptación de la dependencia financiera de las entidades federativas, respecto de la federación. Con el objetivo de dar una idea de la dimensión de los montos de recursos que transfiere la federación a los estados, en la Gráfica 5.1 se presenta un resumen de las transferencias que por concepto de participaciones reciben los estados de la recaudación efectuada por el gobierno federal.

**Gráfica 5.1. Participaciones a Entidades Federativas**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y el INEGI. \*2011: Cifras del presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados.

En suma, desde la perspectiva de ingresos, la hacienda de los estados y municipios en México se integra de ingresos propios producto de las potestades recaudatorias exclusivas que mantuvieron para sí, y de las transferencias que reciben del gobierno federal por concepto de participaciones en ingresos y por concepto de aportaciones resultado de procesos de descentralización de gasto, tema que abordaremos en el siguiente apartado. Ambos conceptos de transferencia –participaciones y aportaciones– les son entregadas mediante la aplicación de criterios que se establecen en la propia Ley de Coordinación Fiscal.

### **3.2. LA COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO**

La distribución de facultades en materia tributaria y de competencias en materia de gasto público entre ámbitos de gobierno es una de las cuestiones más importantes en un país federal. Dependiendo de la forma en que se asignen dichas responsabilidades entre los diferentes ámbitos de gobierno, se tendrán procesos eficientes o ineficientes de recaudación y de provisión de bienes y servicios para la población.<sup>15</sup> Al igual que en el caso de los ingresos, en materia de gasto público, la CPEUM especifica el alcance competencial de cada ámbito de gobierno y establece los casos y las reglas de la concurrencia y de la colaboración administrativa. Al respecto, el artículo 124 constitucional, establece: que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales (federación), se entienden reservadas a los Estados.” Igualmente, el referido texto constitucional complementa la distribución de atribuciones anterior, al establecer claramente las atribuciones del gobierno municipal en materia de gasto público en el artículo 115. Con el objetivo de presentar una panorámica de la distribución de competencias que hace la CPEUM entre los diferentes ámbitos de gobierno, en el Cuadro 5.3 se presenta el listado de atribuciones correspondiente a cada ámbito.

---

<sup>15</sup> Dentro de la literatura al respecto existen varios sistemas para la distribución de competencias: 1. Sistemas que enumeran de manera limitativa o restringida las competencias concretas que corresponden a cada uno de los ámbitos de gobierno, atribuyendo la norma de principio a alguno de los ámbitos de gobierno para resolver los casos no previstos. 2. Sistemas utilizados por aquellas constituciones que parten del principio de que los estados conservan en principio todas las competencias que no se deleguen expresamente en el texto constitucional a favor de otro ámbito de gobierno. 3. Sistemas que consisten en atribuir la competencia de principio a la federación, de forma que a los estados miembros sólo les corresponden las competencias que expresamente les atribuya la constitución. El mecanismo de distribución de competencias se completa con las llamadas materias mixtas, las cuales no se atribuyen en forma exclusiva a ninguno de los ámbitos de gobierno, sino que respecto a ellas coexiste la competencia federal y la de los estados miembros. (Primera Convención Nacional Hacendaria. Marco de Referencia Teórico Conceptual sobre los Temas de la Convención Nacional Hacendaria; 2004).



**Cuadro 5.3. Asignación Constitucional de Competencias entre Ámbitos de Gobierno**

Concepto	Atribuciones
Facultades Exclusivas de la Federación (Art. 49, 73, 74, 80, 89, 90 y 94 CPEUM).	Legislativa, Impartición de Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Seguridad Nacional, Procuración de Justicia, Electoral, Derechos Humanos, Educación, Relaciones Laborales, Salud General, Seguridad Social, Contaminación, Planeación Económica Nacional, Creación de Moneda y Regulación del Mercado Monetario, Regulación Mercados Financieros, Política Cambiaria, Desarrollo Regional, Extracción y Distribución de Petróleo e Hidrocarburos, Generación y distribución de Energía Eléctrica, Vías Generales de Comunicación, Infraestructura Básica e Investigación Científica y Tecnológica.
Facultades y Limitaciones de los Estados. (Art. 116,117,119 y 124 CPEUM)	Legislativa, Impartición de Justicia, Procuración de Justicia, Electoral, Derechos Humanos, Seguridad Pública, Educación Pública, Salud, Vivienda, Asistencia Social, Seguridad Social, Servicios Culturales, Recreación y Deporte, Prevención y Control de la Contaminación, Vías Estatales de Comunicación, Infraestructura Carretera, Fomento Económico.
Facultades Exclusivas de los Municipios (Art.115 CPEUM)	Seguridad Pública, Servicios Públicos Urbanos, Asistencia Social, Seguridad Social, Servicios Culturales, Recreación y Deporte, Prevención y Control de la Contaminación, Regulación Económica Específica, Planeación del Desarrollo Urbano, Transportes.

Fuente: Elaboración propia con datos de Primera Convención Nacional Hacendaria. Diagnóstico General de los Temas de la Convención. Gasto Público. (2004).

Dentro de esta distribución de responsabilidades, la propia constitución y las leyes secundarias, otorgan atribuciones que son compartidas entre ámbitos de gobierno, tales como la seguridad pública, la salud, la educación, la atención al medio ambiente, - por citar algunos ejemplos - propiciando indefiniciones y duplicidades entre diferentes ámbitos de gobierno. En consecuencia, la concurrencia en las atribuciones en materia de gasto público, hace necesaria la coordinación intergubernamental para coordinar la ejecución de las políticas públicas a nivel nacional, distribuyendo responsabilidades por ámbito de gobierno y estableciendo criterios generales para el ejercicio del gasto público. De forma similar a la coordinación de los ámbitos de gobierno en materia de ingresos, la coordinación intergubernamental en materia de gasto público, se encuentra normada en la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo capítulo V regula las transferencias en materia de gasto público que realiza el Gobierno Federal a los estados y municipios del país para fines específicos. Asimismo, la coordinación intergubernamental se ve complementada mediante convenios de colaboración por los cuales los diferentes ámbitos de gobierno en México comparten responsabilidades.

### **3.3. LA COORDINACIÓN FISCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO**

En términos generales un proceso de descentralización implica la transferencia de funciones y recursos. En el ámbito público, un proceso de descentralización implica la transferencia de responsabilidades encomendadas inicialmente a un ámbito de gobierno así como la transferencia de los recursos presupuestales necesarios para que el ámbito de gobierno receptor pueda desarrollar dichas funciones y hacer frente a dichas responsabilidades. En este sentido, el punto central de un proceso de descentralización es la transferencia del poder de decidir sobre los aspectos fundamentales de una función gubernamental específica, pero también del compromiso de brindar un servicio público de calidad, que requiere de los recursos presupuestales suficientes para satisfacer las demandas de la ciudadanía.<sup>16</sup>

En el caso de México, el gobierno federal ha procurado durante los últimos treinta años una importante descentralización de responsabilidades y recursos a los ámbitos de gobierno subnacionales. Los ejercicios de descentralización de funciones y recursos se dieron con mayor intensidad a partir de 1991, año en el que se llevó a cabo la descentralización de la mayor cantidad de recursos

---

<sup>16</sup> En la perspectiva gubernamental, normalmente las responsabilidades públicas deben ser asignadas a aquellos ámbitos de gobierno que puedan tomar decisiones más ágilmente y que estén más cercanos a la población involucrada. El principio básico de la descentralización es que “excepto bajo circunstancias claramente definidas donde deben ser tomadas a los más altos niveles en la pirámide de la administración, las decisiones deben ser tomadas al más cercano nivel posible de la población involucrada. Nos referimos a la capacidad real para tomar decisiones, con descentralización de impuestos, reparto de recursos y flexibilidad de la inversión” (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; 2006). Asimismo, al descentralizar las funciones públicas al ámbito de gobierno que esté más cercano a la gente, es decir, más cercano a la población beneficiada, se propiciará una mayor participación ciudadana, generándose con ésta una mayor responsabilidad, una mayor participación y una mejor rendición de cuentas. Entre los beneficios que se pueden lograr si se implementa adecuadamente un proceso de descentralización está la eficiencia en la provisión de servicios, una mejor organización administrativa, una mejor planeación de las actividades necesarias y una mejor operación en la provisión de los servicios públicos.

presupuestales federales hasta el momento: la descentralización del gasto educativo. Cinco años después, en 1996 vendría la descentralización del gasto en salud. Sin embargo, es hasta el año de 1998 cuando se incorpora por primera vez en la Ley Federal de Coordinación Fiscal un capítulo en donde se formalizaban las reglas del gasto descentralizado a los estados y municipios mexicanos. En el Cuadro 5.4 se señala esquemáticamente los eventos más relevantes que marcaron la evolución de la descentralización de responsabilidades de gasto en México.

**Cuadro 5.4. Principales Eventos de la Descentralización de Responsabilidades de Gasto en México: 1980 – 2009**

Año	Evento
1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</li> <li>Las entidades federativas derogaron impuestos locales y entran en vigor impuestos nacionales a la renta, consumo y productos especiales. El gobierno federal distribuye participaciones de la recaudación efectuada a las entidades federativas de acuerdo a una fórmula previamente pactada.</li> <li>La recaudación de dichos impuestos es efectuada por las propias entidades federativas.</li> </ul>
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>El gobierno federal decide administrar por sí misma la recaudación de los impuestos nacionales con el fin de optimizar la administración de los impuestos.</li> </ul>
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>El gobierno federal descentraliza a las entidades federativas la función de educación básica y el gasto correspondiente.</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>El gobierno federal descentraliza a las entidades federativas la función de salud y el gasto correspondiente.</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se descentralizan a estados y municipios funciones de gasto adicionales: Infraestructura Social, Fortalecimiento Municipal, Asistencia Social, Construcción de Escuelas, Educación para Adultos, Seguridad Pública.</li> <li>Se formalizan las transferencias de recursos presupuestales por el gasto descentralizado en la Ley de Coordinación Fiscal (Capítulo V).</li> <li>Se crea el Ramo 33 del Presupuesto Federal con los diferentes fondos de gasto descentralizado.</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se reforma del artículo 115 Constitucional para dotar a los municipios mexicanos de nuevas facultades.</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se formalizan nuevas aportaciones para la descentralización de gasto a estados.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el Cuadro 5.4, a pesar de que la historia de la descentralización del gasto público en México se remonta a la década de los 40's, es hasta principios de la década de los 90's cuando comienza el verdadero proceso de descentralización de gasto hacia los estados y los municipios para la

realización de importantes atribuciones y responsabilidades. En 1992 se llevó a cabo la descentralización de los servicios de educación básica, siendo ésta la mayor descentralización de gasto público hacia las entidades federativas en México. Posteriormente, en 1996 se llevó a cabo la descentralización de los servicios de salud. No obstante los grandes logros alcanzados en la descentralización del gasto, en 1998 se reforma la Ley de Coordinación Fiscal para instituir formalmente la figura de “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” (Ramo 33 del presupuesto federal) que no era otra cosa más que conceptos de descentralización de gasto.

El mencionado Ramo Presupuestal 33, se integró entonces por cinco fondos: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), mismo que se divide en dos, el Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal; el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y finalmente el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), mismo que se enfocaba a Asistencia Social y Construcción de Escuelas. A partir de 1999 se adicionan dos fondos más al Ramo 33, siendo éstos el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). Posteriormente, en el año 2000 se crea el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), el cual a partir del año 2007 se incorpora como octavo fondo del Ramo 33, ahora denominado Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Un resumen de la forma en que fue estructurándose la descentralización del gasto en México puede ser visualizado en el Cuadro 5.5.

Como se puede advertir, en los últimos treinta años en México ha habido un importante proceso de descentralización de gasto del gobierno federal hacia estados y municipios. Algo particularmente interesante en el proceso de descentralización de responsabilidades y recursos presupuestales que se vivió en

México con mayor intensidad en los noventa es que se descentralizaron cantidades cuantiosas de recursos sin contar con elementos previos que garantizaran la eficiencia en el ejercicio de dicho gasto.

**Cuadro 5.5. Fondos de Aportaciones Federales a Estados y Municipios  
(Ramo 33 del Presupuesto Federal)**

Fondo	Nombre	Año de creación
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	1998
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	1998
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: Fondo para la Infraestructura Social Estatal Fondo para la Infraestructura Social Municipal	1998
FORTAMUNDF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	1998
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples	1998
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	1999
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	1999
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	2007

Fuente: Elaboración propia.

En efecto, se esperaría que previo a la descentralización de funciones y recursos presupuestales, el gobierno federal se hubiera asegurado de que los ámbitos de gobierno receptores contaban con la capacidad institucional suficiente para desarrollar esas funciones y ejercer esos recursos de forma eficiente, con las metas y los objetivos a los que se debería llegar con el ejercicio de dichos recursos, con los profesionales con la capacidad técnica y gerencial requerida para ejercer esas funciones y administrar los recursos a recibir, con los mecanismos de transparencia y acceso a la información que permitieran a la comunidad monitorear el desempeño de las funciones y el ejercicio de los recursos presupuestales, con los mecanismos de rendición de cuentas basados en sistemas de información e informes que serían necesarios para rendir cuentas de los recursos utilizados, con los esquemas para medir los resultados obtenidos en los programas públicos que se implementarían con los recursos presupuestales

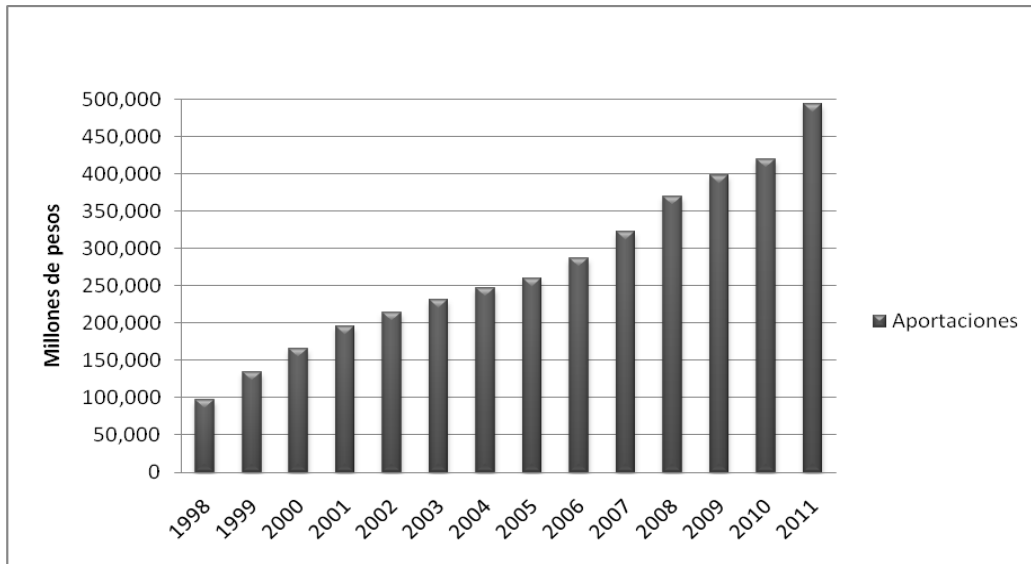
transferidos y con procedimientos robustos de fiscalización de dichos recursos públicos.

La historia muestra que las presiones políticas aceleraron los procesos de descentralización de funciones y gasto público hacia gobiernos estatales y municipales sin haber implementado previa o simultáneamente éstos últimos mecanismos robustos que propiciaran la eficiencia de las funciones asumidas y de los recursos recibidos. La enumeración de las áreas de oportunidad identificadas en los ejercicios de descentralización del gasto público en México descritas en el párrafo anterior no significa que el gobierno federal haya subestimado del todo estos requerimientos, sino que más bien lo que se trata de transmitir es la idea de que los mecanismos listados deberían de haber sido fuertemente fortalecidos y los recursos y logros obtenidos con ellos supervisados en forma más estricta.

Como consecuencia de lo anterior, una gran área de oportunidad del gasto descentralizado en México sigue siendo evaluar la eficiencia con la que se ha manejado el gasto descentralizado a estados y municipios sobre todo a través de las instancias de fiscalización superior. Mientras eso sucede, el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales seguirán recibiendo mayores recursos presupuestales como resultado de las reformas fiscales efectuadas sin que se refuerce en forma radical los mecanismos de rendición de cuentas y de fiscalización, tal y como se verá en el apartado correspondiente.

Los recursos presupuestales que el gobierno federal ha transferido a los estados y a los municipios al descentralizar atribuciones y responsabilidades en el período de 1998 al 2011 se puede observar en la Gráfica 5.2.

**Gráfica 5.2. Aportaciones a Entidades Federativas**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y del INEGI. \*2011: Cifras del presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados.

En resumen, la descentralización de los recursos presupuestales a estados y municipios arriba descrita, aunque ha sido creciente no ha estado exenta de problemas. Entre los principales reclamos está la insuficiencia de los fondos presupuestales descentralizados en relación a las funciones y responsabilidades encomendadas a los estados y municipios, la arbitrariedad en los cálculos para definir los fondos a descentralizar inicialmente y las excesivas restricciones impuestas para su ejercicio y comprobación. Adicionalmente, el fuerte ímpetu de descentralización se dio sin tener los mecanismos que propiciaran la eficiencia en su ejercicio por parte de los estados y municipios tales como planeación, claridad de metas, evaluación de resultados, capacidad institucional, transparencia, rendición de cuentas, profesionalización y por supuesto, fiscalización, llevando a algunos estudiosos a pensar que en determinados casos, estas transferencias no han estado justificadas e incluso que pudieran haber sido contraproducentes al propiciar que los estados y municipios no utilizaran al máximo todas sus facultades tributarias, y que dilapidaran los cuantiosos recursos descentralizados. En este sentido, una buena rendición de cuentas y una fiscalización superior fortalecida

son -sin duda- los medios ideales para promover una eficiente utilización de los recursos descentralizados.

## **4. ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS DIFERENTES ÁMBITOS DE GOBIERNO EN MÉXICO**

En los apartados anteriores de este capítulo se han descrito las facultades tributarias y las competencias de gasto que tienen asignados los diferentes ámbitos de gobierno en México con el objetivo de aquilatar mejor la importancia de la función de fiscalización de dichos recursos. En forma similar, la presente sección tiene por objetivo presentar la estructura de los ingresos de los diferentes ámbitos de gobierno y su impacto en la fiscalización de los mismos. En primer término, se presenta la composición porcentual de los diferentes conceptos de ingreso del gobierno federal, más adelante se presenta una información similar correspondiente a los gobiernos estatales y finalmente se presenta la composición de ingresos en el caso de los gobiernos municipales.

### **4.1. ESTRUCTURA DE INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**

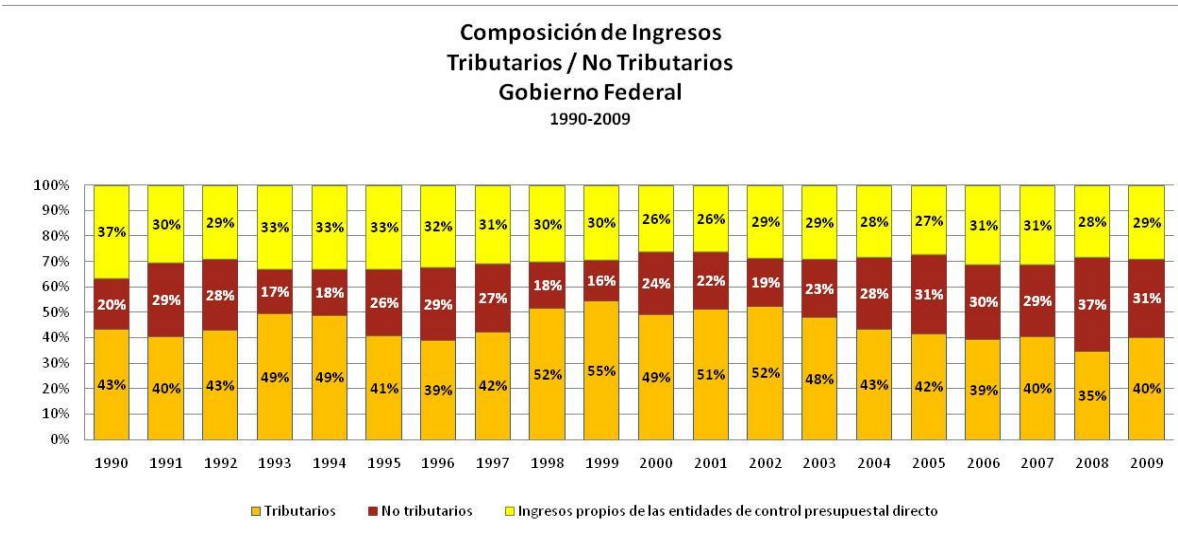
Como se ha mencionado reiteradamente, el gobierno federal concentra las principales potestades recaudatorias en el país. En este sentido, el rubro de ingresos tributarios incluye principalmente los ingresos del Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuestos Especiales a la Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ITyUV), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) e Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE). Basado en información estadística del período de 1990 a 2009, este tipo de ingresos representó en promedio el 45% con respecto a los ingresos totales del gobierno



federal, llegando a ubicarse en un máximo de 55% en 1999 y en un mínimo de 39% en el 2006.

Por su parte, el rubro de Ingresos No Tributarios que incluye Derechos de Hidrocarburos, Productos, Aprovechamientos, Contribuciones de Mejoras, entre otros, representó en promedio un 25% en el mismo período, llegando a un mínimo de 16% en 1999 y a un máximo de 37% en el 2008 principalmente por el incremento en el precio del petróleo y sus derivados. Finalmente, los ingresos de las entidades del gobierno federal sujetas al control presupuestario directo representaron un promedio del 30% de los ingresos totales. Entre las entidades que se incluyen en esta categoría están Petróleos Mexicanos (PEMEX), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), entre otras. Todo lo anterior puede ser visto en la Gráfica 5.3.

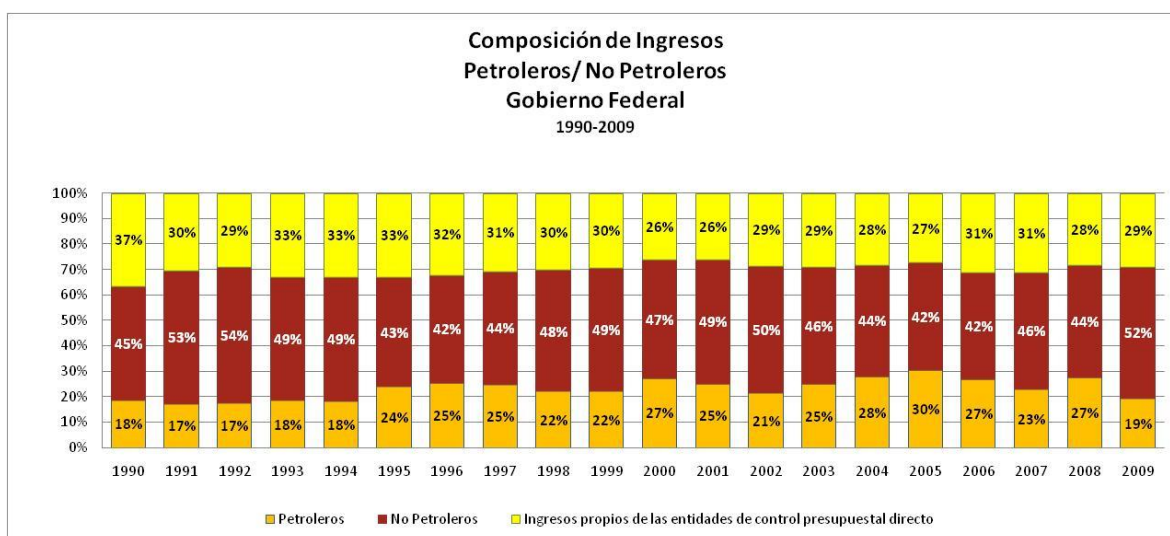
**Gráfica 5.3. Composición de Ingresos Tributarios / No Tributarios**



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República 2011

El petróleo en México ha representado históricamente una fuente importantísima de recursos presupuestales. En consecuencia, una forma más interesante de analizar la composición de ingresos del gobierno federal mexicano es utilizar la perspectiva de ingresos petroleros y no petroleros en lugar de la de ingresos tributarios y no tributarios. En la categoría de ingresos petroleros se incluyen los ingresos por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuestos Especiales a la Producción y Servicios (IEPS) de gasolinas y diesel, Importación, Derechos, Aprovechamientos, Petróleos Mexicanos (PEMEX), entre otros, mientras que en la clasificación de ingresos no petroleros se incluyen entre otros los ingresos correspondientes al Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuestos Especiales a la Producción y Servicios (IEPS) Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU), Impuestos a la Importación e Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), entre otros. Bajo la perspectiva mencionada, los ingresos petroleros representaron un promedio de 23% con respecto a los ingresos totales del gobierno federal en el período de 1990 al 2009, llegando a un mínimo de 17% en 1991 y 1992 y a un máximo de 30% en el 2005. Todo lo anterior puede ser visto en la Gráfica 5.4.

**Gráfica 5.4. Composición de Ingresos Petroleros / No Petroleros**



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República 2010.

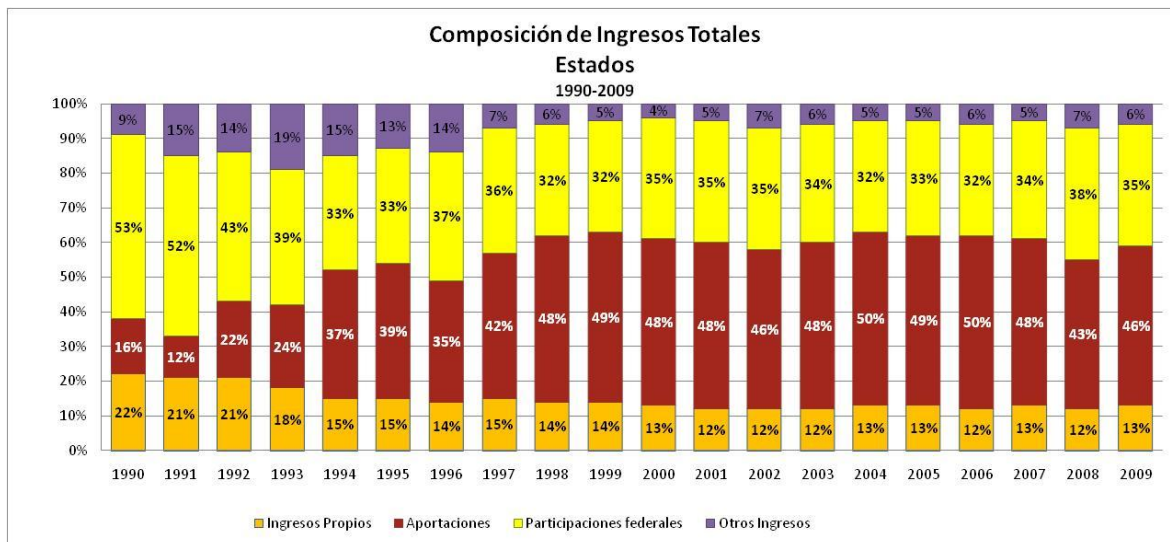
## **4.2. ESTRUCTURA DE INGRESOS DE GOBIERNOS ESTATALES**

Los principales componentes del ingreso de una entidad federativa en México son los ingresos propios, participaciones federales, aportaciones federales y otros ingresos. En la presente sección se describe la estructura promedio de las finanzas públicas de las entidades federativas en México considerando un horizonte de tiempo de 1990 al 2009.

De acuerdo a la Gráfica 5.5, los ingresos propios de los gobiernos estatales en México representaron en promedio aproximadamente un 15% con respecto a los ingresos totales. Asimismo, las participaciones federales, representaron aproximadamente un promedio de 37% de los ingresos totales en el mismo período, mientras que en el caso de las aportaciones federales que reciben las entidades federativas de parte de la federación, éstas representaron aproximadamente un 40% con respecto a los ingresos totales. Sin embargo, tal y como se alcanza a ver en la misma gráfica, este segmento de los ingresos fue creciendo gradualmente al representar un 16% de los ingresos totales en 1990 hasta llegar a un 46% de los ingresos totales en el año del 2009. Finalmente, el último componente de los ingresos totales de las entidades federativas viene siendo el renglón de otros ingresos. Este rubro se integra principalmente por los ingresos que provienen del endeudamiento que se contrate. En el periodo analizado, el promedio del endeudamiento con respecto a los ingresos totales es de aproximadamente un 9%.

Como es posible observar en la Gráfica 5.5, la estructura de los ingresos de las entidades federativas en México pone de manifiesto que como consecuencia del sistema de coordinación hacendaria vigente (potestades recaudatorias, responsabilidades de gasto, gasto descentralizado y facultades de endeudamiento) la autonomía financiera de las entidades federativas mexicanas se ubica alrededor del 15%.

**Gráfica 5.5. Composición de Ingresos Totales - Estados**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

#### **4.3. ESTRUCTURA DE INGRESOS DE GOBIERNOS MUNICIPALES**

La estructura de los ingresos de los municipios en México tiene componentes similares a los de la estructura de los gobiernos estatales. De esta forma, los principales componentes de ingreso de los municipios en México son los ingresos propios, las participaciones y aportaciones que reciben de la federación a través de los gobiernos estatales, las participaciones y aportaciones estatales que reciben directamente de la entidad federativa a la que pertenecen, y otros ingresos, siendo el principal de éstos los obtenidos por medio de financiamiento. En el presente apartado se presenta la estructura promedio de ingresos de los municipios mexicanos tomando como referencia la información reportada por el Instituto de Estadística, Geografía (INEGI) en base a información de los 2536 municipios del país.

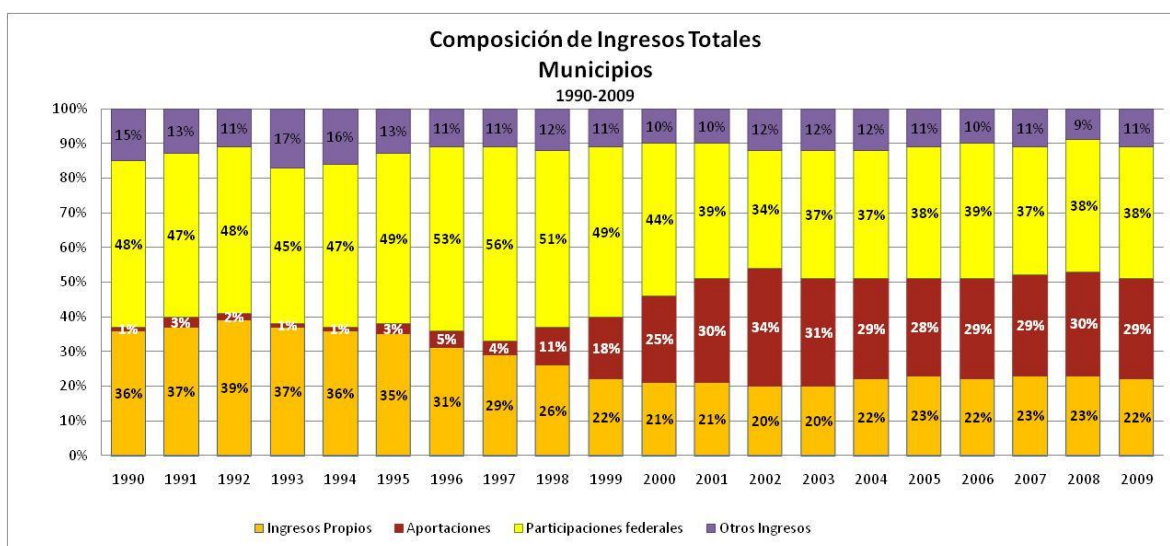
De acuerdo a esta información, tal y como se visualiza en la Gráfica 5.6, los ingresos propios representaron un promedio del 27% en el período comprendido entre 1990 y el 2009, llegando a su punto máximo en el año de 1992 y a su punto mínimo en el año del 2003. Tal y como se puede observar en la gráfica mencionada, este elemento de los ingresos totales ha ido disminuyendo en términos relativos sobre todo por la creciente importancia relativa de las participaciones y aportaciones federales y estatales.

En el caso de las participaciones, este rubro representó aproximadamente un 44% de los ingresos totales de los municipios en este período. En el caso de las aportaciones federales recibidas por los municipios, se puede observar en la misma gráfica que a partir de 1998 éstas se incrementan en forma importante en los municipios mexicanos como consecuencia de los ejercicios de descentralización que se llevaron a cabo en el país y que tuvieron efecto en los municipios. En este sentido, las aportaciones federales han llegado a constituir aproximadamente una tercera parte de los ingresos totales de los municipios mexicanos.

Adicionalmente, en el caso de los ingresos totales de los municipios mexicanos, también existe un componente de otros ingresos que refleja la contratación de deuda de los municipios y de la obtención de ingresos diversos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, el cual se ubica en una rango del 9 al 17%.

Finalmente, como es posible observar en la Gráfica 5.6, la estructura de los ingresos de los municipios en México pone de manifiesto la fuerte dependencia financiera de éstos, aunque no en forma tan drástica como en el caso de las entidades federativas.

**Gráfica 5.6. Composición de Ingresos Totales - Municipios**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

## 5. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL PROCESO PRESUPUESTAL MEXICANO

El presupuesto es un documento jurídico de naturaleza financiera que contiene una estimación anticipada, generalmente anualizada, de los egresos del gobierno necesarios para cumplir con sus objetivos. La preparación de la propuesta presupuestal es una tarea del Poder Ejecutivo (Presidente de la República, Gobernador o Alcalde) pero debe observar las reglas establecidas por el poder legislativo en la constitución y en la legislación secundaria para el desarrollo de esta fase del proceso presupuestario. En el presente apartado se describe el proceso de presupuestación que tiene lugar en México en los diferentes ámbitos de gobierno. Cabe hacer la aclaración que el propósito de describir el proceso de presupuestación en esta sección es ubicar al lector en las diferentes etapas que implica el proceso presupuestal, enfatizando la etapa de fiscalización.

En términos generales, el proceso presupuestal implica las siguientes etapas: la formulación, la discusión, la aprobación, la ejecución, la evaluación y la

fiscalización. La etapa de formulación del presupuesto normalmente corresponde a las autoridades ejecutivas. La discusión del presupuesto así como la aprobación del mismo se lleva a cabo normalmente en el poder legislativo, ya que una de las principales facultades de la Cámara de Diputados, establecidas en la Constitución Política del país, es precisamente la autorización de dicho documento.<sup>17</sup>

El proceso genérico de presupuestación comentado en el párrafo anterior en términos generales, se aplica de manera similar tanto en el ámbito federal, como en el estatal. No obstante lo anterior, en el ámbito municipal, el gobierno de este tipo de entidades somete a la consideración del Congreso local su presupuesto de ingresos para que sea analizado y eventualmente autorizado por la legislatura. Por otro lado, durante el proceso de discusión del presupuesto del gobierno federal, la participación de los gobiernos estatales y municipales es marginal y se concreta a estar pendiente de las partidas presupuestales que están consideradas para las funciones gubernamentales descentralizadas. En la fase de aprobación del presupuesto, y dado el alto nivel de centralización que se tiene en México en materia de finanzas públicas, los gobiernos estatales participan activamente en las negociaciones del presupuesto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del gobierno federal a través de los diputados federales de cada estado debido a que el presupuesto de los gobiernos estatales y municipales dependen en mayor o menor medida de las asignaciones aprobadas y del monto de las transferencias a realizar por parte del gobierno federal hacia dichos ámbitos de gobierno.

---

<sup>17</sup> De acuerdo al artículo 74 de la CPEUM es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. El artículo referido, igualmente establece que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre y que la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Una vez que el legislativo ha autorizado el presupuesto, las autoridades ejecutivas proceden a su ejercicio para ser sometidas posteriormente a un proceso de fiscalización del mismo, el cual completa el ciclo presupuestal y cuya actividad tiene por objetivo verificar los logros obtenidos con la utilización de los recursos públicos.

El ejercicio del gasto público debe hacerse con apego a los ordenamientos jurídicos y constitucionales en los cuales se plasmó la distribución de atribuciones en materia de gasto público, debiendo existir una amplia coordinación para el control, la información y transparencia en la ejecución de los recursos presupuestarios, así como la medición de resultados e impactos logrados con la implementación de las políticas públicas previstas en la planeación. De acuerdo con la clásica división de poderes entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, el ejercicio del presupuesto se realiza sin interferencias del Poder Legislativo. Sin embargo, el Poder Legislativo participa activamente durante el proceso de revisión de los informes trimestrales rendidos por parte del poder ejecutivo y especialmente en la fiscalización de las cuentas públicas anuales presentadas al final del ejercicio presupuestal.

De acuerdo a las leyes mexicanas, la fiscalización de las cuentas del Poder Ejecutivo es realizada por el Poder Legislativo a través de un órgano técnico denominado Auditoría Superior. El dictamen del resultado de la fiscalización de dichas cuentas es enviado para aprobación del pleno de la Cámara de Diputados, en el caso del ámbito federal, o al Congreso Estatal en el caso del ámbito estatal. Debido a que el presupuesto del gobierno federal contempla montos cuantiosos de transferencias enviadas a los gobiernos estatales y municipales, la fiscalización de dichos recursos requiere de la definición clara de los esquemas de coordinación en materia de fiscalización entre ámbitos de gobierno.

El proceso presupuestal se lleva a cabo de acuerdo a fechas definidas contenidas en las leyes de la materia federales y estatales según corresponda. En el ámbito federal, el proceso presupuestal se desarrolla a partir del mes de febrero de cada año con trabajos preparativos, concentrándose en los meses de septiembre, octubre y noviembre de cada año la mayoría de las actividades que requieren interacción entre el poder ejecutivo y el legislativo.<sup>18</sup> Por su parte, con un ligero

---

<sup>18</sup> De acuerdo al artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento: I. El Ejecutivo



desfase en tiempos, los gobiernos estatales y municipales realizan su propio proceso presupuestal tomando como referencia los montos presupuestados por el gobierno federal en las partidas en donde están contempladas las transferencias de dicho ámbito de gobierno hacia los gobiernos estatales y municipales.

En la Gráfica 5.7 se presenta un cronograma con las principales actividades que se desarrollan en el proceso presupuestal en el ámbito federal y las fechas y principales actividades que deben observarse para hacer lo propio en los ámbitos estatales y municipales. Como podrá observarse, existen importantes traslapes en las actividades presupuestales a realizarse en los gobiernos estatales y municipales con las del gobierno federal porque éstos requieren esperar la autorización del presupuesto federal para presupuestar a su vez las participaciones y aportaciones federales que recibirán el siguiente año y los gobiernos municipales deben esperar aún más para integrar su presupuesto debido a que reciben transferencias presupuestales tanto del gobierno federal como del estatal.

---

Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos: a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente; b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit; d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos. II. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos. III. El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año: a) Los criterios generales de política económica, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta. b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y c) El proyecto de Presupuesto de Egresos; IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre; V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre.

### Gráfica 5.7. Proceso Presupuestal

Presupuestación y Fiscalización FEDERAL	Año 1				Año 2												Año 3												Año 4											
	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct		
Inicio Legislatura	1																																							
Envío de presupuesto	8																																							
Aprobación del presupuesto			15																																					
Ejercicio del presupuesto																																								
Límite para enviar el presupuesto el primer año del ejecutivo				15																																				
Informe de avance de gestión												31																												
Informe de avance de gestión																	31																							
Dependencias y entidades entregan cuenta pública a SHCP																																								
Integración de la cuenta pública por parte de SHCP																																								
Entrega de cuenta pública a la cámara																						10																		
Informe de resultados																																								
Fin legislatura - Período ordinario																																								
Primer informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas																																								
Concluye revisión de cuenta pública																																					30			
Segundo informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas																																					15			
Presupuestación y Fiscalización ESTATAL	Año 1				Año 2												Año 3												Año 4											
	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct		
Inicio Legislatura	1																																							
Envío de presupuesto			20																																					
Aprobación del presupuesto				20																																				
Ejercicio del presupuesto																																								
Período de entrega de la cuenta pública																																								
Informe previo de resultados cuenta pública																																								
Período de aclaraciones																																								
Informe final de resultados cuenta pública																																								
Fin legislatura - período ordinario																																								
Presupuestación y Fiscalización MUNICIPAL	Año 1				Año 2												Año 3												Año 4											
	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct		
Elaboración Presupuesto																																								
Aprobación del presupuesto																																								
Ejercicio del presupuesto																																								
Período de entrega de la cuenta pública																																								

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), las Constituciones estatales y las leyes estatales en materia presupuestal.

## **6. PRINCIPALES ÁREAS DE OPORTUNIDAD DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO**

La gestión de los recursos públicos requiere de un ejercicio de eficiencia y transparencia tanto desde la perspectiva de ingreso como de la del gasto público. En la presente sección de este capítulo se comentarán algunos de los más importantes problemas que inciden en la gestión de las finanzas públicas en México, entre los que se encuentran la insuficiencia en la recaudación tributaria, la ineficiencia en el gasto y la corrupción. Igualmente, en esta misma sección se señalará que la insuficiente atención a la pobreza extrema es uno de los efectos principales de estos tres grandes problemas.

### **6.1. RECAUDACIÓN INSUFICIENTE**

El primero de los grandes problemas que enfrentan las finanzas públicas en México se refiere a la insuficiencia en la recaudación de los ingresos para hacer frente a las abrumadoras y urgentes necesidades de la población, especialmente de aquella que se encuentra en un estado de pobreza extrema. La dificultad para obtener los ingresos que requieren los tres ámbitos de gobierno, radica principalmente en tres problemáticas: 1. La insuficiente carga tributaria, 2. La fuerte evasión fiscal que priva en México y 3. La estructura informal de la economía. En esta sección habremos de analizar con mayor amplitud estas tres problemáticas. Mucho se ha especulado acerca de que la carga impositiva en México es demasiado alta con respecto a otros países.

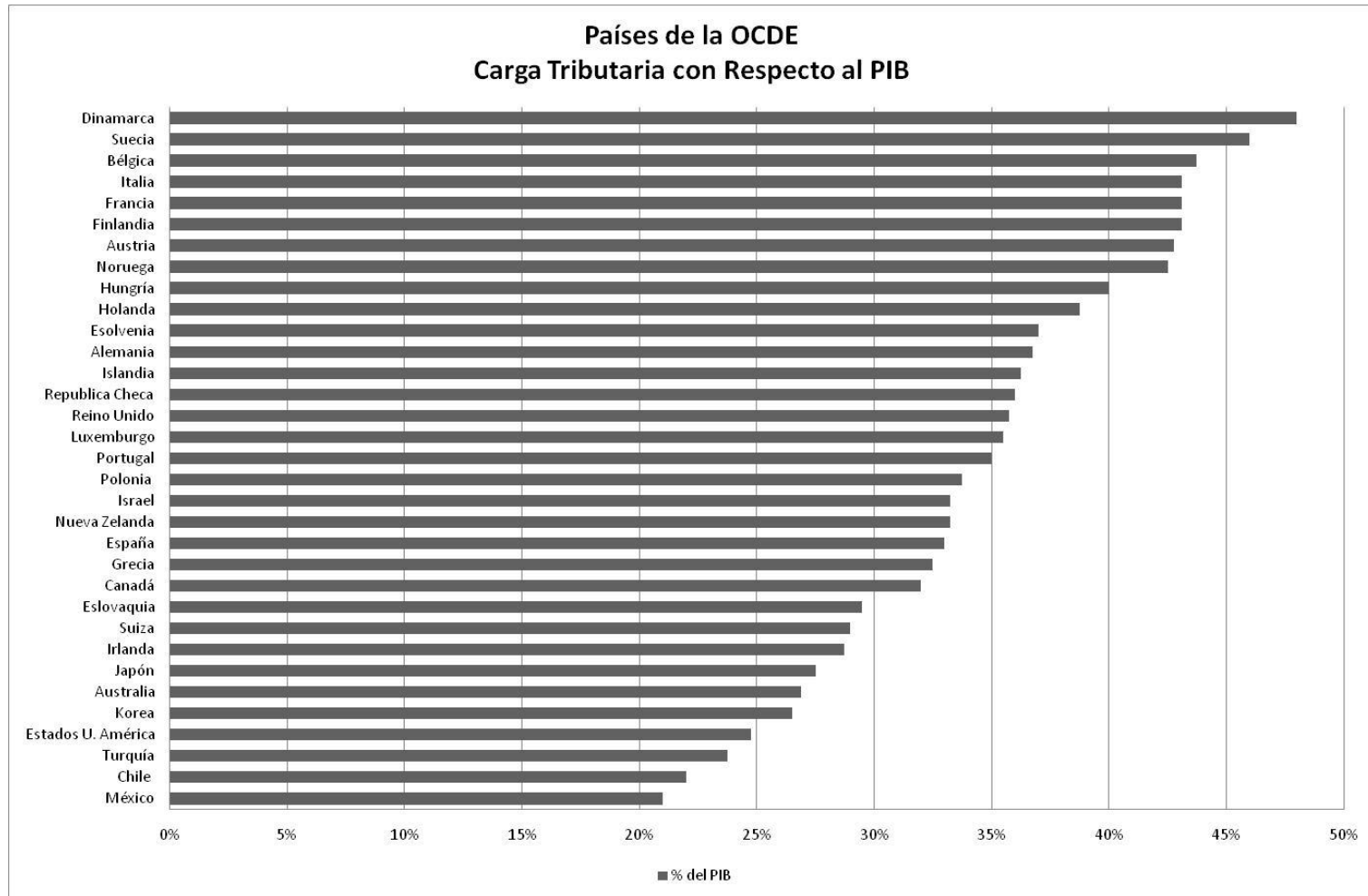
Al respecto, tal y como lo podemos visualizar en la Gráfica 5.8, la carga tributaria con respecto al PIB en México es de 21.5 %, siendo la más baja en relación a los demás países integrantes de la OCDE. Igualmente, uno de los aspectos que se suelen analizar cuando se habla de la carga impositiva de un país, sobre todo

cuando ésta es alta, es que afecta el desarrollo y la competitividad de un país. En este punto, es conveniente agregar que México lamentablemente no solo mantiene una de las cargas impositivas más bajas de la OCDE sino que también tiene un lugar bajo y decreciente en la escala general de competitividad de los países, ya que de acuerdo al Foro Económico Mundial en el informe correspondiente al 2010, México perdió seis lugares en el Índice de Competitividad Mundial 2010-2011, ubicándose en el sitio 66 de 139 países. Según expertos del Foro Económico Mundial, los principales obstáculos de la competitividad mexicana son la ineficiencia del gobierno, la corrupción y el difícil acceso al financiamiento, entre otros.

Igualmente, desde la perspectiva de la insuficiencia de ingresos, el sistema tributario mexicano contempla excepciones importantes en su diseño. El ejemplo principal lo constituye la exención del IVA a alimentos y medicinas, bajo el argumento de que si se éstos se gravaran con este impuesto, se afectaría grandemente a los estratos económicamente bajos de la sociedad. Igualmente, el sistema tributario mexicano contempla regímenes especiales de tributación. El ejemplo principal se encuentra en las compañías de autotransporte y el campo a los cuales se les asigna regímenes de contribución simplificados bajo el argumento de lo difícil que es para dichos contribuyentes llevar el control de sus obligaciones fiscales.

Las situaciones descritas anteriormente, aunado a las estadísticas de organismos internacionales en relación al desempeño fiscal de los países, permiten concluir que hay un margen de oportunidad importante en el establecimiento de la carga tributaria en México, mas sin embargo, quizás el área de oportunidad más relevante se encuentre en el control de la evasión fiscal.

**Gráfica 5.8. Carga Tributaria con Respecto al PIB**



Fuente: Elaboración con datos de la OCDE (*Revenue Statistics 1965-2009: 2010 Edition*)

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), entidad descentralizada del gobierno federal que se encarga por ministerio de ley de recaudar los diferentes impuestos federales, realizó en el 2010 un estudio de lo que representa la evasión fiscal de los impuestos IVA, ISR e IEPS No Petrolero, tanto en monto como en porcentaje del PIB durante el período de 2000 al 2008. La tasa de evasión como porcentaje de la recaudación potencial del Impuesto Sobre la Renta (ISR), del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no Petrolero se ubicó en aproximadamente 24% en el 2008, representando este monto aproximadamente 316,000 millones de pesos y equivalente a un 3% del PIB. La información anterior puede ser visualizada en la Tabla 5.1 la cual muestra los resultados del estudio desarrollado por el SAT, en términos de la tasa de evasión, el monto de la evasión y la evasión como porcentaje del PIB para cada año del período 2000 al 2008 en relación al ISR, IEPS y al IVA en México.

**Tabla 5.1. Evasión Fiscal de IVA, ISR e IETU 2000-2008**

Millones de Pesos Corrientes					
Año	Impuesto Potencial	Impuesto Recaudado	Evasión Estimada	Tasa de Evasión	Evasión % del PIB
2000	695,815	420,214	275,601	39.61%	4.57%
2001	745,836	469,313	276,523	37.08%	4.34%
2002	800,623	527,644	272,979	34.10%	3.98%
2003	868,160	593,427	274,734	31.65%	3.64%
2004	1,004,901	637,414	367,487	36.57%	4.29%
2005	1,061,858	710,718	351,140	33.07%	3.81%
2006	1,119,635	834,461	285,174	25.47%	2.76%
2007	1,226,267	939,267	287,000	23.40%	2.57%
2008	1,354,490	1,038,053	316,436	23.36%	2.62%

Fuente elaboración propia con datos del Servicio de Administración Tributaria. (2010).

Desde la perspectiva de la evasión fiscal, el sistema tributario mexicano adolece de una importante falta de simplificación y modernización en los trámites para

facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes. Por su parte, representantes de organizaciones de la sociedad civil aprovechan cada reforma fiscal para plantear alternativas de simplificación para el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, limitando regularmente la autoridad este impulso de simplificación debido a la necesidad de mantener y en algunos casos incrementar los controles que debe imponer a los contribuyentes, ante la creatividad de los mismos para evadir o minimizar el pago de los impuestos que les corresponde.

Otra gran problemática que genera una baja recaudación tributaria de los diferentes órdenes de gobierno en México es la magnitud del sector informal de la economía. En efecto, el tamaño del sector informal en México y los efectos que tiene en las finanzas públicas de los diferentes ámbitos de gobierno, es otro de los grandes problemas que afrontan las administraciones públicas. El tamaño del sector informal normalmente está en función de la carga impositiva, que se suele considerar exageradamente alta, de la cantidad y variedad de las regulaciones, que se suelen considerar excesivamente laboriosas de cumplir, de la exigente e inflexible legislación laboral y de la limitada capacitación y educación para el trabajo. El efecto neto del sector informal en la economía normalmente genera un balance negativo causado por la disminución de ingresos fiscales del gobierno y por la pérdida de seguridad social y prestaciones por parte de los trabajadores que se desempeñan en este sector, generando con esta situación, mayores limitantes en los recursos públicos y una mayor espiral de pobreza. A las razones anteriores habría que agregar que en algunos casos, la participación en el sector informal de la economía se da por costumbre o tradición o por la aparición repentina de eventos adversos temporales que terminan incrementando este sector de la economía en forma permanente.

De acuerdo a información generada por INEGI, en los últimos diez años el total de población de México que participa en el sector informal ha pasado de un estimado de 10,251,747 personas a 12,849,021 representando un 25% de incremento aproximadamente. Lo anterior se puede visualizar en el Gráfica 5.9. De la misma

manera, de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial (*World Bank “Doing Business 2004: Understanding Regulation”*) en México el 33% del PIB se genera en la esfera de la economía informal.

**Gráfica 5.9. Ocupación, Empleo y Remuneraciones**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Dicho incremento puede interpretarse que ante la falta recurrente de empleo formal bien remunerado, la actividad informal proporciona un ingreso a un segmento importante de la población que de otra manera se vería privado de cualquier medio de subsistencia, lo que brinda un colchón que puede ser la diferencia entre cierta tranquilidad social y una agitación política permanente. Para que el sector informal tenga menos peso en la economía mexicana y se puedan neutralizar sus efectos en la baja recaudación de impuestos en la perspectiva de ingresos y en la fuerte carga en la perspectiva del gasto público para atender las necesidades de personas que carecen de seguridad social y prestaciones sociales, resulta necesario que se mejore el sistema impositivo mexicano a fin de promover el empleo, la remuneración integral con prestaciones y el ingreso a regímenes de seguridad social. Paralelamente, es necesario desarrollar e implementar políticas públicas para reducir el número y el costo de los trámites



para poder iniciar un negocio formal en México disminuyendo así los incentivos para vivir en la informalidad; así como para mejorar la educación y la capacitación en el trabajo.

Como se podrá observar, la necesidad de efectuar reformas al sistema tributario mexicano mediante la eliminación de las distorsiones, la reducción de la desigualdad en la contribución, la eficiencia de la fiscalización y la simplificación fiscal se presentan como asignaturas pendientes de la siguiente reforma fiscal que se llegue a plantear, sin olvidar que la mejor forma de justificar el cobro de los impuestos es infundiendo confianza a los contribuyentes acerca de la eficiencia y la honestidad con la que se manejan los recursos públicos recaudados. Por este motivo, en la siguiente sección se procederá a describir este segundo gran problema de las finanzas públicas en México.

## **6.2. GASTO PÚBLICO INEFICIENTE**

Si bien la problemática en materia de ingresos de los gobiernos en México es difícil debido a los problemas de la baja carga impositiva, de la alta evasión fiscal y de la creciente importancia del sector informal en la economía, desde la perspectiva del gasto público la situación se visualiza todavía más complicada. Es evidente que si hay una baja recaudación fiscal, esta situación genera efectos igualmente perjudiciales en el lado del gasto.

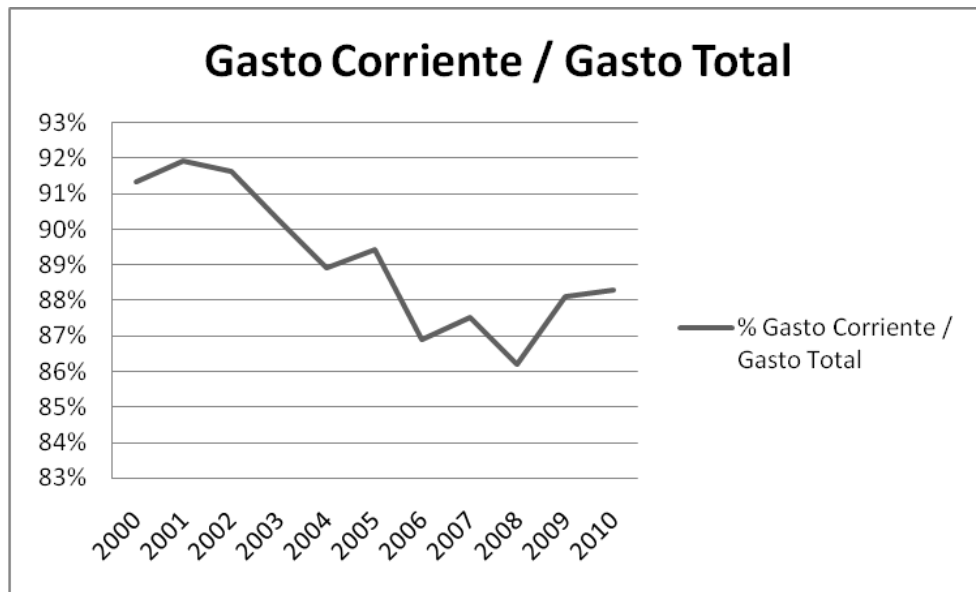
Como referencia, en el año de 2009, el gobierno federal mexicano reconoció que los ingresos recaudados reales serían 300,000 millones de pesos inferiores a los presupuestados para el mismo año, trayendo como consecuencia serias presiones de gasto público. Simultáneamente, el gobierno federal también reconoció que se había incrementado el número de personas que viven en pobreza extrema (pobreza alimentaria) al pasar de 14 millones en el 2005 a 19 millones en el 2009. En consecuencia, a los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades regulares de educación, salud, e infraestructura social (agua, drenaje, electricidad, pavimento), se tendría que agregar cuantiosos recursos adicionales y las

asignaciones presupuestales necesarias para hacer frente a la crisis económica por la que atraviesa el país, así como a la situación de inseguridad y presencia del crimen organizado en México.

El combate a la pobreza extrema y al crimen organizado demanda contar con los recursos suficientes para hacer frente al elevado gasto social que requiere el país así como a la modernización de la infraestructura de tipo energética (refinerías, plantas de generación de energía), de comunicaciones (carretera, puertos, aeropuertos) e hidráulica (presas, sistemas de distribución) que propicie el empleo, el desarrollo y el crecimiento económico. De manera similar a las necesidades que apremian al gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales enfrentan altas presiones para el ejercicio del gasto por lo que a través de sus legisladores suelen presionar al gobierno federal para obtener mayor recursos a través de la ampliación de los esquemas de descentralización de gasto iniciados desde al inicio de la década de los noventa con el triple propósito de hacerles llegar los servicios necesarios a los ciudadanos en forma directa, de absorber cada vez más atribuciones, y por supuesto de recibir mayores recursos presupuestales.

Desde la perspectiva del gasto público, una de las frustraciones mayores que puede enfrentar un administrador público es sin duda darse cuenta que a pesar de que el presupuesto de gasto contempla cuantiosos recursos, una alto porcentaje de los mismos está comprometido o es irreductible, a menos que se prescindiera de los servicios de una buena parte del personal. En efecto, tal y como se observa en la Gráfica 5.10, el gasto corriente -integrado principalmente por servicios personales y recursos materiales a utilizarse- representa casi el 90% del presupuesto de egresos total.

**Gráfica 5.10. Gasto Corriente y Gasto Total**



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Con el objetivo de propiciar una mayor eficiencia del gasto, el gobierno federal mexicano emitió en el 2009 los “Lineamientos de Austeridad, Racionalidad, Disciplina y Control del Ejercicio Presupuestario 2009”, para disminuir el gasto administrativo y de operación del Gobierno Federal y lograr un ahorro de 3.5% promedio en el rubro de servicios personales, y 6.4% promedio en gastos de operación, administrativos y de apoyo. Por su parte, el esfuerzo de racionalidad del gasto público se replicó en los diferentes ámbitos de gobierno. En el caso de los gobiernos locales, el Gobierno del Distrito Federal, el 23 de abril del 2009, emitió el decreto que expide la Ley de Austeridad y Gasto Eficiente para el Gobierno del Distrito Federal donde se establecen elementos para un manejo más eficiente, responsable y austero del presupuesto público. Igualmente, con el objetivo de propiciar la reactivación de la economía a través de medidas y programas contracíclicos se diseñaron mecanismos con vigencia transitoria para aumentar el margen de discrecionalidad del gobierno al utilizar los recursos del presupuesto.

Por otra parte, el presupuesto federal de egresos del 2010 contempló de forma particular esfuerzos importantes de austeridad y de manejo responsable de las finanzas públicas en aspectos tales como la reducción del aparato administrativo gubernamental, la limitación en el crecimiento del personal y sus remuneraciones principalmente en los niveles jerárquicos superiores, la suspensión de programas públicos notoriamente deficientes, la disminución del gasto corriente, asignando los recursos liberados producto de este esfuerzo hacia a la atención de las necesidades sociales más apremiantes, los programas sociales de mayor cobertura y a la realización de proyectos de infraestructura. Sin embargo, tal y como se ha mencionado reiteradamente, la clave para promover la eficiencia del gasto público consiste en fortalecer los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y evaluación del desempeño.

### **6.3. LA CORRUPCIÓN EN EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

Los ilícitos cometidos por funcionarios públicos constituyen un impedimento crítico para la operación eficiente de las funciones de ingreso y gasto público ya que puede llegar a disminuir en forma importante los ingresos públicos y a afectar negativamente la cobertura y calidad de los servicios públicos. Lamentablemente, en el ejercicio de las funciones de la hacienda pública se encuentran con frecuencia prácticas que tienen que ver con sobornos y malversación de fondos públicos. La caracterización que se hace de la corrupción no se limita al funcionario que pide sobornos, también abarca comportamientos de personas o empresas particulares que ofrecen sobornos para evitar trámites engorrosos o buscando "ahorrar" en el pago de impuestos, o ganar alguna ventaja superior a las demás empresas. En muchos casos es el sector privado el que propicia actos de corrupción en el sector público. Lo cierto es que el acto de corrupción, en el sentido en que se analiza, ocurre solo cuando existe un funcionario corruptible y un sistema vulnerable (GAP Programa de Gobierno Abierto y Participativo).

Diversas instituciones han estado monitoreando la percepción de la corrupción tanto en gobiernos nacionales como en gobiernos subnacionales. Transparencia Internacional elabora un Índice de Percepción de Corrupción (IPC) el cual mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado. El IPC es un índice compuesto que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. El IPC 2010 clasifica 178 países en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción). En este índice, como se puede observar en la Tabla 5.2, Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur cuentan con la mayor puntuación, de 9.3, seguido inmediatamente por Finlandia y Suecia, con 9.2. Al final de la lista se ubica Somalia, con 1.1, precedido por Afganistán y Myanmar con 1.4. México se ubica en el puesto número 98 con una puntuación de 3.1, compartiendo dicha posición con países como Egipto y Burkina Faso.

**Tabla 5.2. Índice de Percepción de la Corrupción 2010 (IPC)**

Posición	País	Índice
1	Dinamarca	9.3
1	Nueva Zelanda	9.3
1	Singapur	9.3
4	Finlandia	9.2
4	Suecia	9.2
6	Canadá	8.9
7	Holanda	8.8
8	Australia	8.7
8	Suiza	8.7
10	Noruega	8.6
...	...	...
98	México	3.1
...	...	...
175	Irak	1.5
176	Afganistán	1.4
176	Myanmar	1.4
178	Somalia	1.1

Fuente: Elaboración Propia con datos de la página de Transparencia Internacional (2010).

En el caso de México, Transparencia Mexicana elabora el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) y estima el monto de los actos de corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) y por particulares. Dicho índice utiliza una escala que va de 0 a 100: a menor valor, menor corrupción. En la Tabla 5.3 se presentan los resultados del INCBG de las entidades federativas mexicanas para los años 2001, 2003, 2005 y 2007.

**Tabla 5.3. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno**

Posición 2007	Entidad	Índice			
		2001	2003	2005	2007
1	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1
2	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7
3	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1
4	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2
5	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7
6	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8
7	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9
8	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0
8	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0
10	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4
11	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5
12	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8
13	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0
14	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1
14	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1
16	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2
17	Baja California	3.9	2.3	4.8	7.3
18	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0
19	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1
20	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4
21	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7
22	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8
22	Baja California	5.6	6.0	6.9	8.8
24	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9
25	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2
26	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7
26	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7
28	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8
29	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0
30	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7
31	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7
32	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8
	<b>Nacional</b>	<b>10.6</b>	<b>8.5</b>	<b>10.1</b>	<b>10.0</b>

Fuente: Elaboración Propia con datos de la página de Transparencia Mexicana (2010).

Como se puede observar, el INCBG pasó de 10.1 en 2005 a 10.0 en 2007. La reducción no es significativa. 19 entidades federativas mejoraron su Índice entre 2005 y 2007; en las otras 13 entidades el Índice empeoró. Asimismo, Transparencia Mexicana estima el valor de los actos de corrupción en el país. En el año 2007, se estimaron 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios provistos por particulares. En el año 2005, la estimación de actos de corrupción se situó en 115 millones. En 2007, se pagaron más de 27 mil millones de pesos de “mordidas” en servicios públicos por los hogares mexicanos, en comparación con los 19 mil millones de pesos pagados en 2005. En 2007, en promedio, cada acto de corrupción (“mordida”) costó a los hogares mexicanos \$138, mientras que en el 2005 el costo unitario fue de \$177. De acuerdo a las mismas estimaciones, los hogares mexicanos destinaron 8% de su ingreso a este rubro. Sin embargo, para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó el 18% de su ingreso.

Por otro lado, desde la perspectiva del esfuerzo para combatir la corrupción, de acuerdo a las encuestas de Transparencia Internacional, sólo 9% de los encuestados en México considera que la lucha del gobierno contra la corrupción es eficaz, 20% opina que no hay lucha contra la corrupción, 27% piensa que la que hay es ineficaz y 43% afirma que el gobierno no sólo no combate la corrupción sino que la promueve. En este sentido, la corrupción aparte de representar un grave daño a los escasos recursos públicos del país y a las enormes necesidades sociales, es un fenómeno que debe ser neutralizado con energía y con políticas públicas inteligentes y de vanguardia que privilegien el imperio del estado de derecho y minimicen la impunidad.

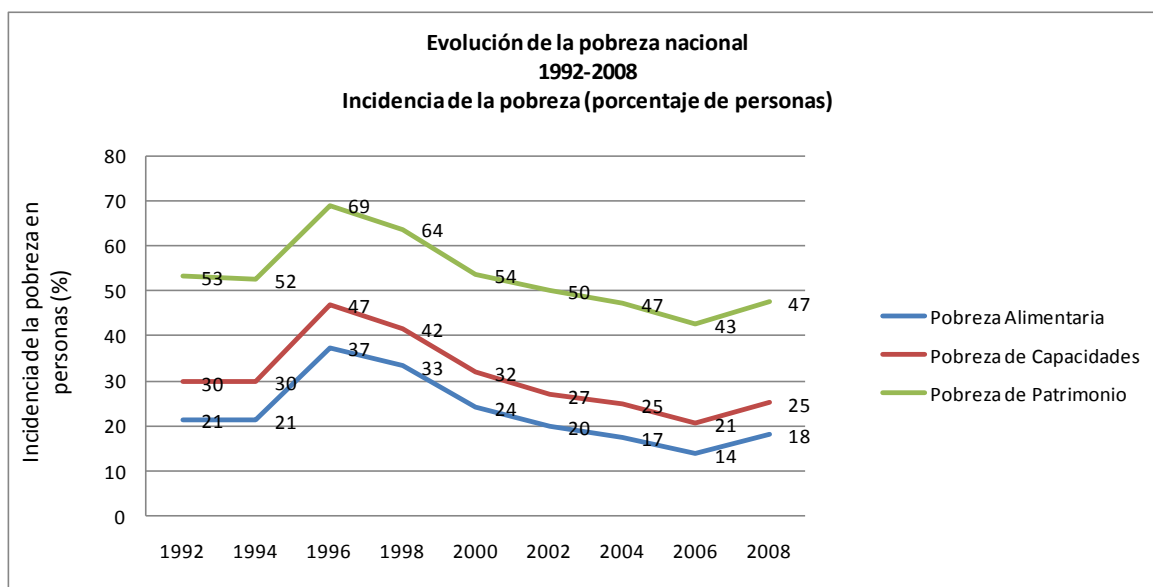
## **6.4. POBREZA EXTREMA CRECIENTE EN LA POBLACIÓN MEXICANA**

La insuficiencia de ingresos, la ineficiencia del gasto público y la corrupción han traído como consecuencia la incapacidad para atender uno de los grandes problemas nacionales: el combate a la pobreza extrema. En México, existen grandes áreas de oportunidad en el combate a la pobreza sobre todo por la falta de salud, educación, infraestructura y desarrollo económico. Los ingresos públicos, aún optimizados, serían insuficientes para abatir los grandes rezagos sociales que se tienen en el país. De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH), presentado en el Informe sobre Desarrollo Humano 2010, México ocupa el lugar número 56 de un total de 169 con un valor del IDH de 0.750.

Es importante mencionar que de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial, hay tres grados de pobreza: pobreza patrimonial, pobreza de capacidades y pobreza alimentaria. La pobreza patrimonial es aquella que existe en los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público y equivale a \$ 41 Pesos (\$ 3 USD) diarios por persona. En el caso de México, de acuerdo a estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), existen aproximadamente 47 millones de mexicanos que viven en estado de pobreza patrimonial, cifra equivalente a casi el 50% de la población total. La pobreza de capacidades es aquella que incluye a hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud. Dicho ingreso equivale a \$24 pesos (\$1.8 USD) diarios por persona. En dicha condición de pobreza viven aproximadamente 25 millones de mexicanos. Más dramática aún es la pobreza alimentaria, la cual considera hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación y equivale a \$20 pesos (\$ 1.5 USD) diarios por persona. En este estado de pobreza extrema viven aproximadamente 18 millones de mexicanos de acuerdo con las estadísticas del 2009. Lo anterior puede ser visualizado en la Gráfica 5.11.



**Gráfica 5.11. Evolución de la Pobreza Nacional**



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y del Tercer Informe de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República 2009.

Como se puede ver, en términos de pobreza de acuerdo con los datos disponibles al 2009, será muy difícil que México pueda cumplir con el objetivo número uno de las metas del milenio el cual es reducir a la mitad el número de personas en pobreza alimentaria para el 2015. El difícil entorno que caracteriza a la actividad económica internacional, la desaceleración de las principales economías del mundo, así como los efectos de la influenza humana A/H1N1, han tenido impactos importantes en las necesidades de la población – sobretodo del segmento más necesitado - y como consecuencia, en la estructuración del gasto público destinada a su atención. Por lo anterior, el manejo austero y responsable de las finanzas públicas en los diferentes ámbitos de gobierno es una condición necesaria para atender los requerimientos de la población.

## RECAPITULACIÓN

En el presente capítulo se pretendió brindar una panorámica de la gestión de las finanzas públicas en los diferentes ámbitos de gobierno en México con el propósito de contextualizar el modelo de fiscalización superior vigente actualmente. Se analizó la coordinación fiscal, la evolución y la situación actual de la asignación de las potestades recaudatorias y de las responsabilidades de gasto entre los diferentes ámbitos de gobierno, así como el esquema de transferencias de recursos presupuestales, que derivadas de la asignación de referencia, ha sido necesario implementar entre los diferentes gobiernos. Asimismo, en el presente capítulo se presentó la estructura de los ingresos de los diferentes ámbitos de gobierno en México con el objetivo de visualizar el peso específico de los diferentes componentes de ingreso y su correspondiente impacto en materia de fiscalización. Asimismo, con el propósito de ubicar la función de fiscalización superior dentro del ciclo de gestión financiera, se presentaron las etapas genéricas del proceso presupuestario, destacando entre ellas la de fiscalización de los recursos públicos.

Como consecuencia del análisis del ciclo de gestión de los recursos públicos, se presentó una selección de los problemas más relevantes que aquejan al manejo de las finanzas públicas en México entre los que se destacaron la insuficiencia en ingresos fiscales producto de una baja carga tributaria, una alta evasión fiscal y una importancia cada vez mayor del sector informal en la economía; la ineficiencia en el gasto, una elevada corrupción y generando todas ellas como consecuencia un fuerte rezago en la atención a población en pobreza extrema. El establecimiento de una dinámica más eficiente tanto de los componentes de ingreso como de gasto es un requisito indispensable para propiciar el desarrollo y disminuir la marginación social. Resulta evidente que aunque elevar los ingresos fiscales del gobierno es una parte importante de la estrategia de reducción de la pobreza, también hay un gran potencial si se hace un uso más efectivo del gasto público.

En resumen, como resultado del fuerte rezago social que tiene la población mexicana, es previsible que en los años por venir se presenten fuertes presiones para incrementar el gasto público en México. Frente a este desafío, será necesario robustecer la eficiencia de la recaudación a través de la incorporación de nuevas fuentes de tributación, del castigo a la evasión y de la incorporación de cada vez un mayor número de contribuyentes a la economía formal. Adicionalmente, para hacer llegar bienes y servicios a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema, será crítico hacer más eficiente el gasto mediante la implementación de un nuevo paradigma que propicie un mejor control del gasto público teniendo como uno de los ingredientes principales la participación ciudadana. En los siguientes capítulos se abordará con más detalle cada uno de estos retos y propuestas.

## **CAPÍTULO VI - ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

### **INTRODUCCIÓN**

En el presente capítulo se hará un recuento y descripción de las principales reformas que para una mejor gobernanza de las finanzas públicas se han llevado a cabo en México en los años recientes. La mayoría de las reformas que se listarán fueron impulsadas por recomendaciones de organismos internacionales principalmente para aminorar los efectos de la ineficiencia, corrupción e impunidad que afectan a los presupuestos públicos en México. En consecuencia, en este apartado, se habrán de listar los aspectos más relevantes de las reformas en materia de transparencia, rendición de cuentas, profesionalización del servicio público, participación ciudadana, responsabilidad hacendaria, medición de resultados, contabilidad gubernamental y por supuesto, en materia de fiscalización.

Igualmente, el presente capítulo tiene por objetivo revisar el modelo normativo actual aplicable a la fiscalización superior en el ámbito federal y en el estatal a través del análisis de las leyes de fiscalización correspondientes y demás ordenamientos legales relacionados. El análisis de las leyes que rigen la operación de las entidades de fiscalización en México se centra principalmente en las perspectivas de autonomía, y facultades de sanción, perspectivas desde las cuales se ha estado analizando la función de fiscalización a lo largo de este documento.

# **1. REFORMAS LEGALES PARA UNA MEJOR GOBERNANZA EN EL ÁMBITO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO**

En los últimos 20 años en México se han llevado a cabo una serie de reformas legales que tuvieron por objetivo mejorar la gobernanza de las finanzas públicas en los diferentes ámbitos de gobierno. Es importante reconocer que la necesidad de implementar estas reformas legales provino principalmente de las recomendaciones efectuadas por organismos internacionales así como por el deseo de implementar las mejores prácticas de la administración pública que estaban siendo aplicadas en otros países. La implementación de estas reformas legales en materia de gobernanza de las finanzas públicas tenían la expectativa de que mediante la implementación de las mismas se pudieran corregir muchos de los problemas que aquejaban al manejo del gasto público, principalmente en temas de ineficiencia y corrupción.

De tal forma, en estos últimos 20 años se dieron importantes reformas legales en temas de transparencia, profesionalización del servicio público, participación ciudadana, rendición de cuentas, medición de resultados, contabilidad gubernamental y fiscalización, entre otros. Con el objetivo de describir las reformas legales que se han efectuado en México en estos aspectos, se hará un breve recuento de las mismas y se describirá la situación que presenta actualmente cada una de dichas reformas.

## **1.1. TRANSPARENCIA**

La transparencia y el acceso a la información pública es uno de los mecanismos que existen para promover la eficiencia del gasto público en general. La transparencia se distingue de la rendición de cuentas en cuanto a que en esta última se presentan los resultados obtenidos con la utilización de los recursos públicos, mientras que en la primera simplemente se trata de facilitar a la

comunidad la observación del proceso en sí. Tal y como lo establece Tonatiuh Guillén (2003), la transparencia es el conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien del dominio público toda la información generada o en posesión de las entidades gubernamentales o por aquellas del ámbito privado que utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés público. Las leyes de transparencia y de acceso a la información pública son un importante disuasor de la corrupción y tienden a incrementar en forma sustancial la eficiencia con que se conducen las actividades gubernamentales.

De acuerdo a David Banisar (2002), Suecia fue el primer país que consolidó a la transparencia como parte de su sistema jurídico e instituciones gubernamentales al considerar en 1776 que cualquier documento oficial debía ser accesible para cualquier persona que lo solicitara, sin costo alguno. No obstante que el tema de la transparencia es un asunto que se ha ventilado por más de un siglo en otros países, en México habrían de transcurrir más de 200 años para que se plasmara esta innovación en las leyes. En efecto, en México, partiendo de la reforma constitucional efectuada en 1977 que estableció que el derecho a la información sería garantizado por el Estado y como resultado del avance democrático que se tuvo en el año 2000, en el año 2002 entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual obligaba por primera vez al Gobierno Federal a poner a disposición del público a través de medios electrónicos, de manera clara y completa, información relevante del poder ejecutivo, legislativo y judicial federal, así como de los órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

Con la promulgación de esta ley, se cubrió un profundo vacío legal e institucional, ya que a partir de ahí cualquier persona podía solicitar información del Gobierno Federal. Asimismo, se aseguró la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno Federal, porque se obligó a contar con procedimientos sencillos y expeditos en materia de acceso a la información y se estableció la obligación de contar con archivos bien ordenados (Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012).

Una vez que se reformó la constitución federal mexicana en materia de transparencia y acceso a la información y que se hubo de promulgar la ley federal en la materia, en México a partir de 2002, se inició la promulgación de leyes de transparencia y acceso a la información en las diferentes entidades federativas. En el Cuadro 6.1 se muestra los años en los cuales fueron aprobándose leyes de transparencia y acceso a la información en las diversas entidades federativas del país.

Posteriormente, en el año 2008, se reformó al Artículo 6º de la Constitución Federal para reforzar el derecho de toda persona a conocer el funcionamiento y gasto del gobierno y, como consecuencia, obligando a todos los ámbitos del Estado, de todas las entidades federativas y de los poderes, a aplicar los instrumentos normativos, administrativos y organizacionales para hacer efectivo este mandato. Sin embargo, como ha sucedido en otros países del mundo, en México todavía se requiere mucho mayor esfuerzo para garantizar la instrumentación y efectividad de este derecho y sobre todo para que se utilice en asuntos verdaderamente importantes y no sólo en frivolidades y detalles como ha sucedido en el pasado reciente.

**Cuadro 6.1. Publicación de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en las Entidades Federativas de México**

2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gobierno Federal Aguascalientes Michoacán Querétaro Sinaloa	Coahuila Colima Distrito Federal Durango Guanajuato Morelos Nuevo León San Luis Potosí	Baja California Estado de México Nayarit Puebla Quintana Roo Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas	Baja California Sur Campeche Chihuahua Guerrero Jalisco Sonora	Chiapas Hidalgo Oaxaca	Tabasco

Fuente: Elaboración propia.

## **1.2. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO**

La profesionalización del servicio público es una más de las acciones que se han intentado en el gobierno en México – principalmente en la esfera federal – con el objetivo de propiciar una mayor eficiencia en el accionar gubernamental. La necesidad de profesionalizar el servicio público se gestó como resultado de la alternancia en el poder que se empezó a tener en el gobierno federal en el año 2000 al arribar al poder el PAN después de que el PRI detentó el poder durante más de 70 años, y tuvo por objetivo inicialmente clarificar las normas que regirían el ingreso, permanencia, desarrollo y salida de los servidores públicos en el ámbito federal sustentando dichas funciones en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales.

El servicio civil de carrera tiene sus orígenes en Inglaterra en 1855, año en que se creó la Comisión del Servicio Civil para supervisar los exámenes de ingreso establecidos por las oficinas gubernamentales en ciertos empleos. En forma similar, en 1883 en Estados Unidos se inició el servicio civil en la administración pública basado en los méritos de la burocracia.

En México, el antecedente más antiguo que se tiene de la normatividad aplicable a la burocracia se refiere a las leyes de servicio civil. Sin embargo, es hasta el año 2003 cuando se promulga la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en la administración pública federal centralizada, primera legislación específicamente destinada a establecer un servicio profesional de carrera en la administración pública federal. A partir de ese año, en algunos estados de la república mexicana se promulgaron leyes para establecer regulaciones similares a la federal en materia de servicio profesional de carrera con aplicabilidad también en los municipios. Mas sin embargo, una cosa es que existan las leyes en esta materia, y otra muy diferente es que el servicio público se maneje en la práctica en base a méritos y competencias y al margen de compromisos políticos y lealtades personales causando con ello fragilidad institucional.



De la misma manera, diversas funciones gubernamentales se han dado a la tarea de desarrollar leyes para profesionalizar el servicio público en áreas específicas, tales como el servicio profesional electoral y el servicio profesional de la fiscalización superior, entre otros.

### **1.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Tradicionalmente, la participación ciudadana se ha entendido como una reacción o respuesta a una convocatoria del gobierno. En sentido opuesto, la participación ciudadana se puede entender como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor al estado y que intenta –con éxito o no- influir sobre las decisiones de la agenda pública. En cualquier caso, el espacio de la participación ciudadana puede ser tan amplio como los grandes procesos de opinión que se llevan a cabo durante las elecciones, el plebiscito o el referéndum, o limitado a la esfera de los intereses particulares de grupos de ciudadanos.

En efecto, la participación ciudadana puede ser tan básica como simplemente hacer presión para acceder a información sobre los asuntos públicos con la intención de estar bien informada, pero también puede buscar hacer llegar al gobierno sus puntos de vista acerca de las decisiones públicas, participar activamente en las decisiones que se tomen, llevar a cabo una evaluación de la actividad gubernamental y hasta participar activamente en la ejecución de las políticas y programas públicos. En cualquier caso, es necesario enfatizar que la participación ciudadana exige que los mecanismos de transparencia y acceso a la información estén bien estructurados a fin de que los ciudadanos puedan tener a su disposición la información necesaria para opinar, para influir, para controlar, para evaluar o para ayudar a ejecutar actividades gubernamentales concretas.

La historia de la participación ciudadana en México se remonta hasta 1917, año en que se promulgó la actual CPEUM. En el artículo 5° de dicho ordenamiento legal se establecieron por vez primera los derechos políticos de los ciudadanos a votar y ser votados. Igualmente, en el artículo 39 se estableció que “la soberanía

nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.” Adicionalmente, en 1969 y 1972 se hicieron reformas a la constitución para propiciar más la participación ciudadana al bajar la edad mínima para votar y obtener la ciudadanía a los 18 años. Sin embargo, es hasta el 2004 en que se aprueba la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, (OSC) en la cual se establecen mecanismos e instrumentos para fomentar la participación de las OSC, definiendo sus derechos y obligaciones. Adicionalmente, al igual que en los casos analizados de las leyes de transparencia y acceso a la información y del servicio profesional de carrera, en las entidades federativas se han empezado a desarrollar o modernizar los ordenamientos legales referentes a este tema en los años recientes.

#### **1.4. RENDICIÓN DE CUENTAS**

El concepto de rendición de cuentas tiene en su esencia tres componentes básicos: información, obligación, responsabilidad. En efecto, la rendición de cuentas consiste en informar en forma obligada a la ciudadanía de los resultados de las gestiones encomendadas, someterse al escrutinio y evaluación de la misma y afrontar las responsabilidades de su gestión. Para McLean (1996), la rendición de cuentas es el requerimiento por el cual los representantes dan cuenta y responden frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño. Para Luis F. Aguilar (2000), rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades.

La rendición de cuentas es un concepto propio de la democracia representativa, que nace a la luz del sistema de pesos y contrapesos y la separación de poderes, esquema en el cual el pueblo tiene el derecho de exigir cuentas a sus representantes. Sus orígenes se remontan a la antigua Grecia donde ya existían

ciertos mecanismos para controlar el poder. Posteriormente, dicho concepto es plasmado en la Constitución estadounidense de 1789 con el objetivo de controlar el poder e impedir que eventualmente pudieran presentarse excesos e irresponsabilidad en el actuar del gobierno en ese país. En el caso de México, no obstante que en las leyes estaban plasmados los mecanismos de representatividad, visión federalista y de pesos y contrapesos, la cultura de la rendición de cuentas estuvo en un estado de animación suspendida, por la falta de una adecuada implementación de dichos preceptos en la práctica, debido a la falta de voluntad política para que tuviera vigencia plena, así como por la falta de recursos técnicos, humanos y financieros para aplicar los ordenamientos legales en esta materia.

Ahora bien, en relación a las leyes específicas relativas a la rendición de cuentas, y partiendo del sustento constitucional comentado, en el ámbito federal se han promulgado leyes en la materia las cuales norman en detalle el procedimiento para efectuar la rendición de cuentas de la gestión pública. Igualmente, en el ámbito estatal se han promulgado leyes en la materia muy similares entre sí y con la legislación federal.

En términos generales, entre los principales mecanismos que normalmente incluyen este tipo de leyes ya sea en el ámbito federal o estatal están la presentación de las iniciativas de ley de ingresos y el presupuesto de egresos por parte del poder ejecutivo y la aprobación por parte del poder legislativo de estos ordenamientos legales, la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública, la comparecencia de miembros del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo, la presentación de la cuenta pública por parte del Ejecutivo al legislativo y la revisión de la cuenta pública por este último. La ley en la materia más recientemente aprobada en el ámbito federal es la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización de mayo del 2009 la cual está enfocada a fortalecer el mecanismo de fiscalización más que el de rendición de cuentas debido a que éste último ha adquirido cada vez mayor vigencia por la activación política del sistema de pesos y contrapesos contemplado inicialmente en las leyes.

## **1.5. MEDICIÓN DE RESULTADOS**

La evaluación del desempeño junto con toda la información pública que se pone normalmente a disposición de los ciudadanos es un elemento indispensable de la rendición de cuentas. No obstante lo anterior, en el contexto de las políticas y programas públicos, la evaluación del desempeño de los programas públicos es con frecuencia el eslabón perdido. El proceso de las políticas públicas incluye principalmente las etapas de identificación de los problemas públicos, la configuración de la agenda pública, el diseño de las políticas públicas, la implementación, la evaluación y eventualmente la terminación de las mismas. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, la evaluación del desempeño de las políticas y de los programas públicos es una actividad crítica que requiere todavía mayor atención por las implicaciones que tiene.

Normalmente, en la evaluación de las políticas y programas públicos están involucrados conceptos de eficacia y eficiencia. Se habla de eficacia cuando se consiguen los objetivos planteados independientemente de los recursos utilizados. Se entiende por eficiencia de los programas públicos cuando se consiguen los objetivos planteados utilizando la cantidad óptima de recursos necesarios para conseguirlos. En cualquier caso, la medición del desempeño implica la integración de un sistema de información que permita identificar los recursos utilizados y los beneficios obtenidos de la ejecución de un programa.

Un valor agregado de la evaluación del desempeño consiste no sólo en evaluar los resultados al final de la operación del programa sino que permite hacer evaluaciones parciales con el objetivo de redireccionar el programa público para un mejor logro de los objetivos. Si el proceso de evaluación del desempeño es efectuado adecuadamente, no solamente se permitirá evaluar los resultados de un programa público determinado, sino que permitirá formular más adecuadamente las políticas públicas vigentes, perfeccionar los programas públicos actuales o más aún, diseñar nuevos programas públicos en beneficio de la comunidad.

Los primeros esfuerzos formales encaminados a la medición de resultados de los programas públicos se remontan a 1943 año en el cual se publicó en la ciudad de Nueva York el primer libro de la materia, “Medición de las actividades municipales: Un estudio de los criterios sugeridos para la Evaluación de la Administración”. En los últimos 20 años diversas organizaciones tales como la Academia Nacional de Administración Pública (NAPA) y la Sociedad Americana de Administración Pública (ASPA) han señalado recurrentemente que las entidades públicas deben informar no solamente lo que gastan sino también la eficiencia de sus actividades y sus logros.

En el caso de México, es hasta el año de 1995 en que el gobierno federal plantea una reforma administrativa de gran alcance que considera la necesidad de mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público. Dentro de la reingeniería organizacional se contemplaba una reforma al sistema integral de planeación-programación-presupuestación. Esta última reforma implicaba transformaciones en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores. (Arellano, David; Gil, José Ramón; Ramírez, José de Jesús y Rojano, Ángeles; 2000).

Los elementos principales de la evaluación del desempeño al que habrían de someterse los diferentes ámbitos de gobierno se incorporaron en la constitución federal y consistieron fundamentalmente en los siguientes: 1) Administrar los recursos económicos de que dispongan bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. 2) Evaluar los resultados del ejercicio de los recursos y 3) Contar con instancias técnicas de evaluación independientes (distintas a los órganos de fiscalización) para propiciar que los recursos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.

Como consecuencia de la reforma constitucional en materia de evaluación de desempeño del gasto público, se reformaron diversas leyes secundarias en el año 2008 para clarificar las mecánicas e instancias en las que se obliga a los ejecutores del gasto público a establecer Sistemas de Evaluación del Desempeño. En este sentido, se reformó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2008) para establecer que los recursos federales que ejerzan los gobiernos locales sean evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión y la Ley de Coordinación Fiscal para establecer que el ejercicio de los recursos correspondientes a las aportaciones federales se sujete también a la evaluación del desempeño. Al igual que en el caso federal, las leyes de las entidades federativas en México han ido incorporando paulatinamente la obligatoriedad de realizar mediciones de resultados e impacto de los programas públicos a fin de perfeccionar el trabajo gubernamental, y someter a escrutinio el desempeño de los funcionarios públicos responsables de operar dichos programas.

## **1.6. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL**

Los orígenes de la contabilidad gubernamental en México se remontan a 1877, año en el cual se emitió el reglamento de la Tesorería General de la Federación mismo que contemplaba por vez primera las bases del registro contable. Sin embargo, es necesario comentar que el modelo de contabilidad gubernamental que durante muchos años tuvo vigencia en México fue un modelo simplificado, eminentemente presupuestal y basado fundamentalmente en entradas y salidas de efectivo. En fechas más recientes, el 7 de mayo del 2008 se reforman diversas disposiciones de la CPEUM adicionando la fracción XXVIII al artículo 73 para facultar al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirían la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos políticos administrativos

de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

La reforma constitucional en materia de contabilidad gubernamental viene a representar un gran logro largamente esperado por medio del cual los diferentes ámbitos de gobierno en México, en el marco de la transparencia y rendición de cuentas, deben estandarizar conceptual, normativa y técnicamente las bases sobre las que se estructura el modelo de información financiera gubernamental y apoya el proceso de toma de decisiones públicas. Como consecuencia de la reforma constitucional efectuada, el 11 de diciembre de 2008 se aprueba la ley específica de la materia, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual establece las bases para que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios lleven una contabilidad gubernamental armonizada y crea el Consejo Nacional de Armonización Contable que será la instancia que emitirá las disposiciones a seguir para la correcta aplicación de la Ley.

Contar con un modelo de contabilidad gubernamental estandarizado en los diferentes ámbitos de gobierno permitirá disponer de información oportuna, confiable y comparable y la sociedad tendrá un mejor instrumento para exigir una adecuada rendición de cuentas de sus gobiernos. Lamentablemente, a pesar de que la ley se promulgó en diciembre del 2008, se prevé que entre en operación gradualmente hasta llegar a una plena aplicación de la ley a finales del año 2012.

## **1.7. FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

La reforma a las leyes mexicanas en materia de fiscalización superior se suma a las reformas a las leyes mencionadas en secciones anteriores de este capítulo. Al igual que en los casos anteriores, el común denominador de estas reformas ha sido la necesidad de mejorar la eficiencia del gasto público y en este caso particular, combatir la corrupción.

En general, cuando se habla de fiscalización se hace referencia a dos tipos de mecanismos de revisión: la externa y la interna. La fiscalización externa es efectuada por el poder Legislativo a través de entidades de fiscalización superior (EFS), se lleva a cabo en forma posterior, es anual y es de carácter general. La fiscalización interna se realiza en forma directa a través de los órganos internos de control (OIC) establecidos para el efecto en los diferentes poderes, secretarías, entidades paraestatales y órganos autónomos. Este tipo de control se realiza normalmente en forma prácticamente simultánea a la ejecución y también con posterioridad pero es de carácter más particular y con un enfoque preventivo.

En el caso de México, el gobierno federal ha influenciado poderosamente la denominación con la que se conocen a este tipo de entidades en los diferentes ámbitos de gobierno. Es así como éstas instancias han evolucionado desde su creación en 1981 - sin modificar drásticamente su objetivo - adquiriendo la denominación de “Secretaría de la Contraloría General”, cambiando posteriormente su nombre en 1994 a “Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”, volviendo a cambiar su denominación en el 2003 a “Secretaría de la Función Pública” para cambiar más recientemente en el 2008 a “Contraloría General”. Sin embargo, sea cual sea el nombre que detenten, su función principal es más preventiva que correctiva.

Adicionalmente a los mecanismos internos de vigilancia y control y de acuerdo a la teoría de los contrapesos y balanceo de poderes, normalmente las actividades de inspección le corresponden a otra esfera de poder diferente al ejecutivo, siendo ésta el legislativo, el cual ejerce esta función a través de agencias técnicas especializadas denominadas entidades de fiscalización superior. La evolución que la fiscalización externa del gasto público ha tenido en México se remonta a 1605, año en que ha Felipe II funda los Tribunales de Cuentas en América y la Constitución de Cádiz contempla la figura del Contador Mayor. En la evolución de la fiscalización superior se ha alternado la existencia de tribunales de cuentas y contadurías mayores de hacienda dependientes del poder legislativo, prevaleciendo hasta nuestros días un órgano técnico de fiscalización superior



dependiente del poder legislativo. En el Cuadro 6.2 se puede visualizar los pasos más relevantes de dicha evolución.

**Cuadro 6.2. Evolución de la Fiscalización Superior en México**

<b>Año</b>	<b>Evento</b>
1605	Felipe II funda los Tribunales de Cuentas en América y la Constitución de Cádiz contempla la figura del Contador Mayor.
1824	La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso a revisar las cuentas del gobierno y nace la Contaduría Mayor de Hacienda en el país.
1838	Se reinstalan los Tribunales de Cuentas en sustitución de las Contadurías Mayores de Hacienda (CMH).
1857	Se establece la Contaduría Mayor de Hacienda nuevamente.
1917	La nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al poder legislativo para realizar la revisión de la cuenta pública.
1936	Se promulga la Ley Orgánica de la CMH.
1978	Se promulga una nueva Ley Orgánica de la CMH.
1999	Se realizan las reformas constitucionales para transformar a la CMH en la Auditoría Superior de la Federación.
2000	Se promulga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que crea a la Auditoría Superior de la Federación de México.
2008	Se realizan reformas constitucionales adicionales para fortalecer a la función de fiscalización superior.
2009	Se promulga la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Fuente: Elaboración propia con información de Figueroa, Aimeé (2008).

De entre todas las reformas efectuadas en México al marco normativo de la fiscalización superior, la más relevante es la de 2009 al dotar a la Auditoría Superior de la Federación de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus facultades para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, manejo de recursos y resoluciones; facultades de fincamiento de responsabilidades y sanciones económicas resarcitorias; facultades para presentación de denuncias y querellas penales cuando se afecte a la Hacienda Pública y facultades para fiscalizar a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a los estados y municipios, y a los particulares, cuando reciban recursos federales.

Igualmente, uno de los grandes logros de la reforma constitucional efectuada en 2008 en materia de gasto público, lo es sin duda la participación de los entes de fiscalización superior en la evaluación del desempeño de los programas públicos.

Esta nueva facultad le permite a las entidades de fiscalización superior identificar objetivos, evaluar resultados y señalar desviaciones o deficiencias.

Finalmente y no menos importante, un importante acierto de esta reforma es la de promover la participación de la sociedad en la vigilancia de los recursos públicos, al incorporar un capítulo dedicado a la figura de la Contraloría Social, lo que permitirá a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil presentar propuestas de auditorías, a la consideración de la ASF. Las reformas efectuadas recientemente constituyen un paso en la dirección adecuada, pero como se verá más adelante, en vista del fuerte problema que representa el manejo político de las decisiones con las que se culmina el proceso de fiscalización, resulta necesario dotar a las EFS de esquemas que le permitan ejercer efectivamente las facultades de sanción con las que cuenta actualmente -incluso mayores- para contrarrestar los efectos de la corrupción y de la impunidad de los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad.

## **2. EL MODELO ACTUAL DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

Como se mencionó anteriormente, en México existe una entidad de fiscalización superior que lleva a cabo el control externo del gobierno federal y una entidad de fiscalización en cada una de las 32 entidades federativas del país. Las bases de la operación de las EFS en México están contempladas en el marco normativo mismo que está conformado por la constitución federal, las constituciones estatales, las leyes de fiscalización respectivas, los reglamentos y otras disposiciones específicas al respecto.

En términos generales, el modelo de fiscalización superior en México es bastante homogéneo con algunas importantes excepciones sobre todo en cuanto a la visión de la autonomía con que se conducen dichas entidades y en cuanto a sus facultades de sanción. Para el análisis del modelo actual de fiscalización superior

en México se analizó la Constitución Federal y las Constituciones Estatales, la ley federal y las leyes estatales de fiscalización superior y el reglamento de las entidades de fiscalización superior. Es importante mencionar que el análisis referido se efectuó sobre los ordenamientos legales vigentes al cierre del 2010. Dichos documentos fueron analizados desde las perspectivas de la autonomía, de las facultades de sanción y de la participación ciudadana en dicha labor. Los resultados del análisis efectuado se presentan en las secciones siguientes de este capítulo.

### **3. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DESDE LA PERSPECTIVA DE LA AUTONOMÍA**

Una característica fundamental de las EFS lo es sin duda la autonomía con la que se debe de conducir. En efecto, dado que la fiscalización de los recursos públicos es un ejercicio que puede devenir en la identificación de irregularidades e inclusive hechos constitutivos de delito, resulta clave la independencia con la que pueda conducirse para plantear el alcance de su trabajo, para definir las metodologías de revisión a emplearse, para administrar libremente los recursos financieros necesarios para operar, para organizar el trabajo, todo lo anterior con el objetivo de que pueda garantizar resultados neutrales, libres de distorsiones y conflictos de interés. Por lo anterior, el análisis del marco normativo que hace referencia a este aspecto clave de las EFS, se efectuó con el objetivo de identificar la ubicación de la facultad de fiscalización superior dentro de la administración pública así como el sentido y las variantes de las disposiciones legales vigentes en los temas de autonomía en general, y en particular, de la autonomía financiera, técnica y de gestión. Los resultados más sobresalientes de dicho análisis se presentan en las siguientes secciones de este capítulo.

### **3.1. UBICACIÓN DE LA FACULTAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

La CPEUM específica en el Art. 116, fracción II que “las legislaturas de los estados contarán con entidades de fiscalización”. Del análisis de la ley federal de fiscalización superior y de las 32 leyes de fiscalización superior correspondientes a las entidades federativas del país, se desprende que la facultad de fiscalización superior o control externo de la administración pública reside en el Poder Legislativo, salvo en el caso del Estado de Querétaro en el cual, de acuerdo a la constitución estatal, la EFS se concibe como una entidad autónoma. En efecto, la Constitución Política del Estado de Querétaro específica en su artículo 31 que la entidad superior de fiscalización del estado, es el organismo público autónomo, mediante el cual se ejercerá la función de fiscalización, en los términos que establece la ley y conforme a los principios de posterioridad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.<sup>19</sup> Ahora bien, desde la perspectiva de la autonomía con la que se conducen las entidades de fiscalización superior en México, el análisis respectivo de las leyes en la materia mostró que éstas normalmente están investidas con algún grado de autonomía ya sea de gestión, técnica y financiera y que hay diferencias en relación a la conceptualización de la autonomía con la que se han caracterizado las 33 entidades de fiscalización superior en el país. El análisis de las leyes correspondientes muestra lo siguiente:

---

<sup>19</sup> Asimismo, la respectiva Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro establece en el artículo 2, fracción IV que para efectos de dicha ley, se entenderá por fiscalización superior a la facultad de revisión de la cuenta pública o de la gestión financiera, ejercida por la entidad superior de fiscalización del estado, agregando en el artículo 3 del referido ordenamiento que la fiscalización superior está a cargo de la entidad superior de fiscalización del estado, como organismo público autónomo, la que colaborará con el Poder Legislativo en el ejercicio de su función pública fiscalizadora, entendiéndose para estos efectos la obligación que tiene de entregar el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública o el Informe del Resultado de la Revisión de la Gestión Financiera llevada a cabo a los sujetos fiscalizados al Presidente de la Legislatura del Estado. En todos los demás casos analizados, las EFS son concebidas como órganos técnicos de apoyo o auxiliares al Poder Legislativo y por lo tanto, están adscritas a dicho poder.

En cuanto a forma, se identificaron algunas discrepancias o inconsistencias entre los tipos de autonomía mencionados en las constituciones estatales con respecto a los tipos de autonomía enunciados en las leyes de fiscalización correspondientes. Esta situación se puede advertir en las leyes de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora y Veracruz. Igualmente, se identificaron denominaciones diversas para un mismo tipo de autonomía. Por ejemplo, en las leyes de los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Sonora y Tamaulipas se le llama “presupuestal” o “presupuestaria” a la autonomía financiera.

En algunos casos, las leyes analizadas mencionan otros tipos de autonomía adicionales a la técnica, financiera y de gestión. En la ley del estado de Chihuahua se menciona adicionalmente la autonomía orgánica, funcional y normativa. En la de San Luis Potosí se menciona adicionalmente la autonomía administrativa. En la de Zacatecas se menciona adicionalmente la autonomía “de funcionamiento y resoluciones”. Con una sola excepción correspondiente al estado de Yucatán, todas las leyes de fiscalización analizadas hacen referencia explícita a las autonomías de gestión y técnica. Por el contrario, solamente en 13 de los 33 casos analizados, (Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Veracruz) las leyes en la materia contemplan la autonomía financiera o presupuestal.

La situación anterior pone de manifiesto que de los tres tipos de autonomía enunciados, de gestión, técnica y financiera, ésta última es la que con menor frecuencia es otorgada a las entidades de fiscalización superior por los legisladores, quizá con el objetivo de ejercer un control sobre la misma a través del presupuesto. Esta situación constituye en sí misma una gran limitación al grado de autonomía con la que se deben manejar las EFS en México.

### **3.2. AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS EFS EN RELACIÓN AL PODER LEGISLATIVO**

En términos generales, las EFS elaboran su propio presupuesto y dan cuenta de la aplicación del mismo de manera anual. No obstante lo anterior, el proceso que sigue la autorización del presupuesto de las EFS puede tener diversos grados de intervención del Congreso que va desde una intervención mínima en este proceso hasta una intervención total, pues el presupuesto de la EFS es presentada para su autorización. Para facilitar el proceso de análisis, se procedió a identificar cinco tipos distintos del proceso de autorización del proyecto de presupuesto de las EFS con etapas intermedias diferenciadas en función del grado de intervención del Congreso.

En el tipo I, la EFS elabora su proyecto de presupuesto y lo envía directamente al Poder Ejecutivo para su inclusión dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos General sin pasar por ningún integrante, comisión u organismo dependiente del Poder Legislativo. En este caso se encuentran los estados de Querétaro, Veracruz (2 de 33, 6%). En el tipo II, la EFS elabora su Proyecto de Presupuesto y lo envía al Poder Ejecutivo para su inclusión dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos General, por medio de una Comisión específica del Poder Legislativo. El proyecto de presupuesto de la EFS no se incluye dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Legislativo. En este caso está el estado de Colima (1 de 33, 3%).

En el tipo III, la EFS elabora su Proyecto de Presupuesto y lo envía a una Comisión específica del Poder Legislativo, misma que ordena que se incluya dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo. La Comisión mencionada no ejerce atribución alguna sobre el Proyecto de Presupuesto de la EFS, ya que lo envía a trámite tal cual como lo recibe. El Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo es enviado al Poder Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General. En este caso se encuentran los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal,

Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León y Sonora (11 de 33, 33%). En el cuarto caso, la EFS elabora su Proyecto de Presupuesto y es enviado a una Comisión específica del Poder Legislativo; misma que tiene facultades para “conocer” y/u “opinar” al respecto del Proyecto, para posteriormente ordenar su inclusión dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo que enviará al Ejecutivo. En este caso se encuentra la Federación, Baja California, Baja California Sur Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa Tlaxcala (13 de 33, 39%).

Finalmente, en el quinto caso la EFS elabora su Proyecto de Presupuesto y lo pone a consideración de una Comisión específica del Poder Legislativo, la cual tiene facultades para “autorizar”, “aprobar” y/o “dictaminar” al respecto del Proyecto, para posteriormente ordenar su inclusión dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo. Una vez que el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo incluye al Proyecto de Presupuesto de la EFS, es enviado al Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General. En esta categoría se ubican los estados de Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas (6 de 33, 18%).

En el Cuadro 6.3 se presenta un resumen de los grados de intervención del Congreso en la autorización del presupuesto de la EFS, así como las entidades gubernamentales en que ocurre cada tipo de intervención.

Como se puede observar, desde la perspectiva financiera y dado que en la gran mayoría de las leyes de fiscalización analizadas las EFS son órganos técnicos auxiliares del congreso, el presupuesto es integrado como parte del presupuesto de dicho poder, pudiendo en algunos casos proceder éste último a su ajuste o análisis, limitando en forma importante la autonomía de la EFS desde la perspectiva financiera. Por otro lado, solamente en dos casos (Querétaro y Veracruz), el presupuesto de las EFS es preparado por dichas entidades y enviado directamente al Poder Ejecutivo para su integración. Tal y como se comentó en apartados anteriores, las limitaciones financieras que tienen las EFS

en México resultan ser en la práctica un medio de control e influencia del poder legislativo hacia estas instancias.

**Cuadro 6.3. Intervención del Congreso en la Aprobación del Presupuesto de las EFS**

<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>	<b>EFS</b>
I	Intervención mínima	<i>Querétaro, Veracruz (2 de 33, 6%).</i>
II	Con intermediación de una Comisión legislativa.	<i>Colima (1 de 33, 3%).</i>
III	Integrado al presupuesto del legislativo sin modificaciones.	<i>Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León y Sonora (11 de 33, 33%).</i>
IV	Integrado al presupuesto del Poder Legislativo con posibilidad de modificación.	<i>Federación, Baja California, Baja California Sur Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa Tlaxcala (13 de 33, 39%).</i>
V	Integrado al presupuesto del Poder Legislativo el cual tiene facultades para “autorizar”, “aprobar” y/o “dictaminar” al respecto del Proyecto.	<i>Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas (6 de 33, 18%).</i>

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en las leyes mexicanas de fiscalización superior vigentes en el ámbito federal y estatal.

### **3.3. AUTONOMÍA DE GESTIÓN DE LAS EFS EN RELACIÓN AL PODER LEGISLATIVO**

Desde la perspectiva de la autonomía de gestión, el análisis de las disposiciones legales en la materia es importante porque permite identificar el margen de maniobra y autonomía que tienen las EFS para poder organizarse y estructurar la función. En este sentido, la autonomía de gestión parte desde la forma en que se elige al titular de la EFS así como la forma en que son elegidos los demás integrantes del cuerpo directivo del órgano, la forma en que determinan el alcance y la programación de sus revisiones así como las metodologías a utilizar.



Al igual que en el caso anterior, las diferencias principales en estas actividades se basan en el grado de intervención que tienen las instancias del poder legislativo, pero esta vez en la elección del titular de la EFS, en la designación de los demás integrantes del cuerpo directivo del órgano, en la determinación del alcance y la programación de sus revisiones así como en las metodologías a utilizar en el trabajo de fiscalización. En las siguientes secciones se presentarán los hallazgos más sobresalientes del análisis efectuado en las leyes de fiscalización mexicanas.

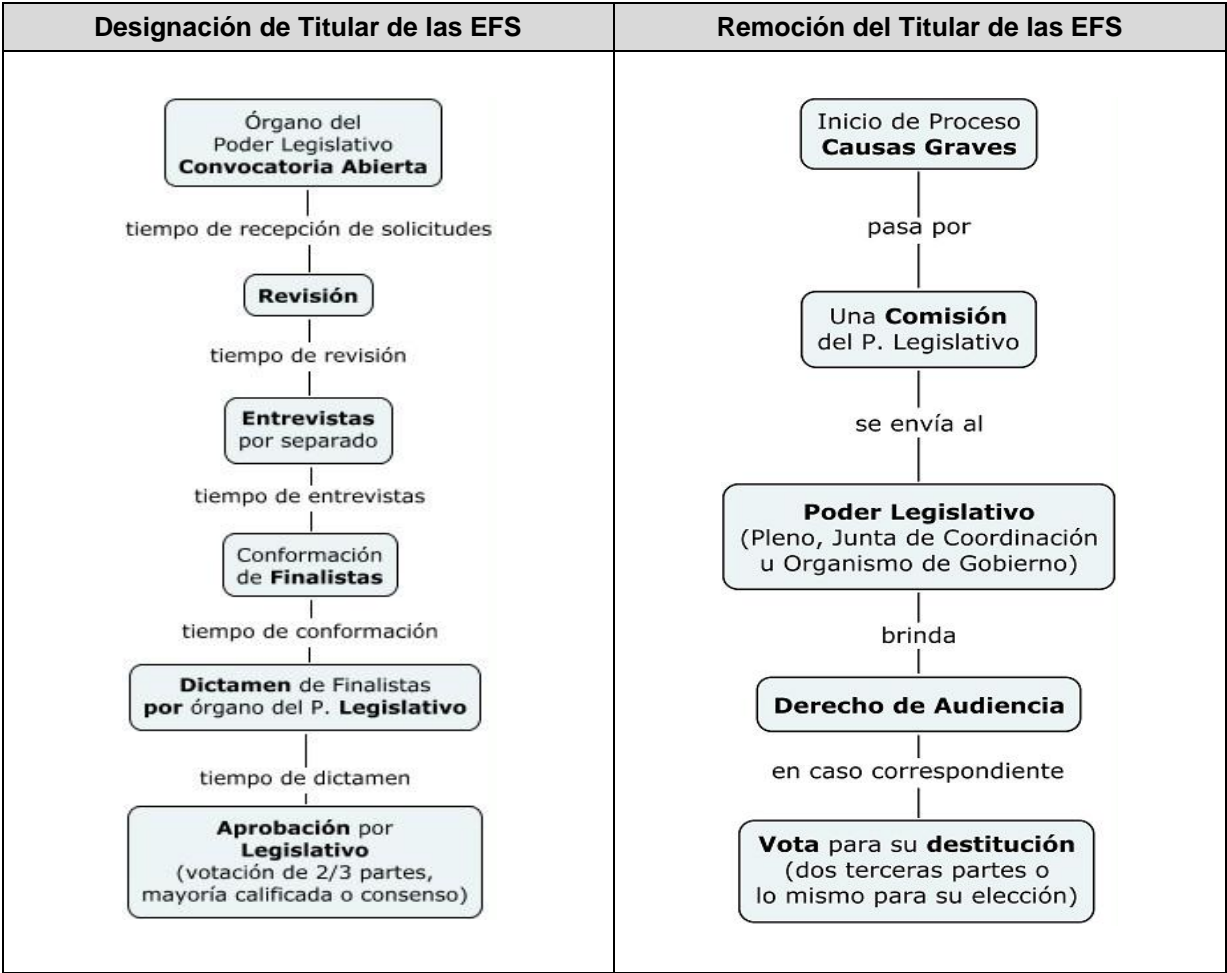
## **PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DEL TITULAR DE LAS EFS**

Por lo general el proceso de designación y remoción del titular de las EFS está a cargo del poder legislativo, por lo que las leyes de fiscalización contemplan procedimientos muy similares. Normalmente el proceso de designación del Titular de la EFS contempla etapas de convocatoria, entrevistas, análisis, dictamen y votación. Por otro lado el proceso de remoción del Titular de las EFS contempla las etapas de solicitud, análisis, dictamen, derecho de audiencia y votación. En la Figura 6.1 se muestran los pasos de los procesos genéricos de designación y remoción del Titular de las EFS en México.

No obstante que existen muchas similitudes en el proceso de designación del Titular de las EFS, del análisis del proceso de designación del Titular de las EFS en las leyes de fiscalización, se pueden identificar algunas particularidades interesantes. En el Distrito Federal, se les pide a los candidatos que elaboren un ensayo de un tema en específico; en el estado de Guerrero la votación para designación es de la mayoría de los presentes; en el estado de Jalisco se les aplica requisitos de carácter académico y un examen de oposición; en el estado de Nuevo León la votación debe ser por consenso, o a falta de éste, por dos terceras partes; en el estado de Puebla la convocatoria va dirigida a las universidades, colegios de contadores y barras de abogados; en el estado de

Tlaxcala la convocatoria va dirigida a profesionistas de las áreas económico-administrativas.

Figura 6.1. Procedimiento de Designación y Remoción del Titular de las EFS



Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en las leyes mexicanas de fiscalización superior vigentes en el ámbito federal y estatal.

Igualmente, no obstante que en las leyes de fiscalización mexicanas existen muchas similitudes en el proceso de remoción del Titular de las EFS, existen algunas particularidades interesantes como en el caso las ley de fiscalización del estado de Coahuila que establece que la resolución final de la remoción recae en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y en la del estado de Yucatán, que

menciona que la iniciativa de remoción debe de ser apoyada por al menos 3 diputados. De cualquier forma, como puede observarse, del análisis realizado se deduce que en la mayoría de los casos, el Poder legislativo juega un papel definitorio tanto en la designación como en la remoción del Titular de la EFS. Es importante notar que en los casos analizados, el poder legislativo tiene un control absoluto tanto en la designación como en la remoción del titular de la EFS por lo que se puede generar en la práctica una fuerte dependencia y en algunos casos sumisión a los dictados e intereses políticos de los miembros del legislativo.

## **PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LAS EFS**

En lo general, las EFS tienen una estructura de operación detallada, especificada en algunos casos en la ley de fiscalización correspondiente y en otros en el Reglamento Interno de la propia EFS. El personal directivo está integrado principalmente por los denominados “Auditores Especiales” que forman el siguiente nivel en la jerarquía organizacional de la EFS después del Titular de la misma. Adicionalmente a dicho nivel directivo, existen otros niveles operativos que conforman el personal de las EFS. De acuerdo al análisis efectuado de las leyes de fiscalización, la designación del personal directivo tiene diversos grados de injerencia por parte del poder legislativo. El primer caso se refleja en 16 de las 33 (48% leyes analizadas) y ocurre cuando el personal directivo de la EFS es nombrado sin injerencias externas y sin obligación alguna de avisar o solicitar autorización a alguna otra instancia en específico, aprobándolo y autorizándolo la misma EFS. Éste es el caso de la ley federal de fiscalización y de las leyes estatales de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. El segundo caso ocurre cuando el personal directivo de la EFS es nombrado sin necesidad de solicitar permiso a algún poder en específico, aprobándolo y autorizándolo la EFS misma. Sin embargo, tiene obligación de darlo a conocer al Legislativo por medio de una comisión específica. Esta situación está reglamentada solamente en la ley del estado de Sinaloa.

Un tercer caso ocurre cuando el personal directivo de la EFS es nombrado en conjunto con el Congreso, el cual tiene injerencia en las designaciones. Esta injerencia va desde la proposición del personal por parte del Titular de la EFS a una Comisión legislativa para su aprobación o visto bueno, hasta la designación directa de ciertos puestos por parte del propio congreso. Esta situación está contemplada en las leyes de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco y Zacatecas (14 de 33 leyes analizadas). Finalmente, un cuarto caso ocurre cuando la EFS no tiene injerencia alguna en los nombramientos de su personal directivo, y el Congreso se encarga completamente de proponer, aprobar y nombrar a todo el personal directivo de la EFS. Esta situación está contemplada en las leyes de fiscalización de los estados de Aguascalientes y Morelos.

El personal no directivo de las EFS comprende a los mandos medios y demás empleados de la EFS. La designación del personal no directivo de las EFS es efectuada por designación del Titular de la EFS o de algún otro mando superior, basándose en el Reglamento Interior y observando en la mayoría de los casos los lineamientos del Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, existen algunos casos en donde el Titular de la EFS propone los candidatos al Congreso para su aprobación y/o autorización (Estados de Baja California Sur y Zacatecas) o en su defecto el mismo Congreso hace la designación directa del personal (Distrito Federal). En el caso del estado de Guanajuato, los empleados de la EFS se conciben como personal empleado directo del Congreso, regulándose por el estatuto correspondiente.

Tal y como se puede observar, al igual que en el caso de la designación del titular de la EFS, el poder legislativo desempeña en muchos casos un papel protagónico en la designación del personal de la EFS limitando todavía más la libertad de actuación que debería tener este tipo de instituciones.

## **PROCEDIMIENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO Y EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LAS EFS**

El reglamento interno de trabajo de las EFS en México constituye el estatuto que define las funciones y las responsabilidades de todo el personal de dichas organizaciones. En relación al establecimiento del Reglamento Interior de Trabajo de las EFS, se identificaron 4 tipos diferentes de elaboración en función al grado de injerencia del Legislativo. En el primer caso, las EFS son libres de crear y expedir su reglamento interior sin la injerencia de un tercero en su aprobación y expedición. En este caso se encuentran 13 de las 33 leyes analizadas correspondientes a los estados de Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán.

Un segundo tipo de situaciones se refiere al caso en que las EFS son libres de elaborar su Reglamento Interior, pero el Legislativo puede conocerlo por medio de una comisión específica. En este caso se ubica la ley federal y la del estado de Colima. Un tercer tipo de situaciones en relación a la autorización del reglamento interno de las EFS ocurre cuando éstas elaboran su reglamento interior pero lo deben poner a disposición del Congreso para su aprobación o ratificación, por medio de una comisión específica. En este caso están las leyes de 16 de 33 estados siendo éstos los de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas. Finalmente, la ley del estado de Aguascalientes establece que la EFS no tiene injerencia alguna en el proceso de elaboración de su reglamento interior ya que el Congreso lo realiza y propone en su totalidad. Cabe hacer la aclaración que la ley del estado de Puebla no se logró clasificar dado que no se encontró información disponible al respecto.

Por otra parte, en la mayoría de las leyes de fiscalización analizadas se plantea un Servicio Profesional de Carrera exclusivo y enfocado para los fines de fiscalización. En 26 de las 33 leyes analizadas, se realiza y se hace expreso en las

leyes mismas de fiscalización. (ley federal y leyes de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas. En los casos restantes, dichas leyes no hacen mención alguna sobre el Servicio Profesional de Carrera de los funcionarios de la EFS, o en su defecto se atiene a los principios y normas que aplican a los empleados del Poder Legislativo.

### **3.4. AUTONOMÍA TÉCNICA DE LAS EFS EN RELACIÓN AL PODER LEGISLATIVO**

Uno de los principales aspectos por lo que se denota el grado de autonomía que tienen las EFS radica principalmente en la perspectiva técnica, es decir, el grado en que las EFS son autónomas para plantear el alcance de sus trabajos y para desarrollar sus propios programas de auditoría, para ejecutarlos, para darles seguimiento y para reportar los resultados de los mismos. Al respecto, se procedió a analizar las leyes de fiscalización mexicanas con el objetivo de identificar a las entidades receptoras de la cuenta pública de los entes públicos, el procedimiento que está establecido en las leyes para la autorización del programa de auditoría de las EFS, la entidad que dictamina, es decir que aprueba o rechaza la cuenta pública de los sujetos fiscalizados en base al informe del resultado de la revisión efectuado por las propias EFS y la entidad que evalúa el trabajo desempeñado por las EFS. En las siguientes secciones de este capítulo se procederá a describir los hallazgos correspondientes al análisis de las leyes en la materia.

## **ENTIDADES RECEPTORAS DE LA CUENTA PÚBLICA DE LOS ENTES PÚBLICOS**

En general, existen dos formas claramente identificables en torno a la recepción de las cuentas públicas de los entes públicos. En el primer caso, los entes públicos hacen llegar las cuentas al poder legislativo para que éste las haga llegar a la EFS. En el segundo caso, los entes públicos entregan directamente las cuentas públicas a las EFS. La alternativa de que los entes públicos entreguen las cuentas públicas al poder legislativo para que éste posteriormente las haga llegar a la EFS o que los primeros las hagan llegar directamente a la EFS es relevante sobre todo si la facultad de fiscalización reside en el legislativo.

En el primer caso, de acuerdo a las leyes de fiscalización vigentes en 23 de 33 casos analizados, los entes públicos entregan las cuentas públicas al Poder Legislativo, mismo que las remite a la EFS para fiscalización por medio de una comisión u organismo específico del Congreso. Este es el caso de la ley federal de fiscalización y las de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

En el segundo caso, en 10 de las 33 leyes de fiscalización analizadas correspondientes a los estados de: Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán los entes públicos entregan la cuenta pública directamente a la EFS respectiva. La decisión de a quien deben dirigirse los sujetos fiscalizados para presentar la cuenta pública, ya sea al Congreso o a la EFS es relevante debido a que en este último caso puede proceder a iniciar los trabajos de fiscalización en forma inmediata sin esperar al envío de la documentación correspondiente de la cuenta pública por parte del congreso.

Resulta necesario que las EFS tengan facultades para recibir la cuenta pública de los sujetos fiscalizados en forma directa y no a través del Congreso con el objetivo de evitar tardanzas innecesarias y potenciales interferencias en el inicio de las labores de fiscalización.

## **PROCEDIMIENTO PARA LA AUTORIZACIÓN DEL PROGRAMA DE AUDITORIA DE LAS EFS**

En relación al programa anual de auditoría de las EFS, el análisis efectuado de las leyes de fiscalización refleja un alto interés del congreso para conocer el programa anual de fiscalización y que, por consecuencia, las EFS tengan una autonomía limitada para elaborar su programa de fiscalización. En función al grado de injerencia del congreso en relación al programa de auditoría de las EFS, se identificaron tres esquemas diferentes.

En el primer caso, la EFS diseña y aprueba su programa anual de auditorías para posteriormente aplicarlo, sin necesidad de que sea aprobado por un tercero. En el segundo tipo, la EFS diseña su programa anual de auditorías. Sin embargo, el Congreso, por medio de una comisión específica, puede solicitarlo, conocerlo y/o emitir opinión al respecto, previamente a su aplicación. Finalmente, un tercer tipo de autorización del programa anual de auditoría de la EFS se da cuando ésta diseña su programa pero el Congreso por medio de una comisión específica puede agregar o modificar el programa, evaluarlo, ratificarlo, sancionarlo y finalmente aprobarlo, previamente a su aplicación.

En nueve de las 33 leyes analizadas (Estados de Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Veracruz y Yucatán) las leyes de fiscalización establecen que la EFS diseña y aprueba su programa anual de auditorías para posteriormente aplicarlo, sin necesidad de que sea aprobado por un tercero. En 16 de las 33 leyes de fiscalización analizadas. (Ley federal y las de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Quintana



Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas) las leyes de fiscalización establecen que la EFS diseña su programa anual de auditorías pero que el congreso, por medio de una comisión específica, puede solicitarlo, conocerlo y/o emitir opinión al respecto, previamente a su aplicación. Finalmente, en ocho de las 33 leyes de fiscalización analizadas, correspondientes a los estados de Chihuahua, Durango, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala las leyes de fiscalización establecen que la EFS diseña su programa pero el congreso por medio de una comisión específica puede agregar o modificar el programa, evaluarlo, ratificarlo, sancionarlo y finalmente aprobarlo, previamente a su aplicación.

Al igual que en casos anteriores, en la mayoría de los casos, las facultades de las EFS distan mucho de establecer la autonomía técnica suficiente para plantear sus programas de trabajo sin necesidad de solicitar autorización al congreso. La facultad de intervenir del congreso en este menester junto con otras facultades de intervención y control de las EFS puede limitar en gran medida el actuar técnico y objetivo de las EFS.

## **ENTIDAD QUE DICTAMINA LA CUENTA PÚBLICA DE LOS ENTES PÚBLICOS**

Un aspecto importante en el proceso de fiscalización de la cuenta pública de un ente público es la etapa de dictaminación. Este proceso consiste en que una vez que ha sido concluida la fiscalización a un ente público y generado el informe del resultado de la misma, dicho informe se envía al congreso para su análisis, discusión y dictaminación, la cual puede ser aprobación o rechazo. Al respecto, en el 100% de las leyes analizadas, las EFS reportan al congreso de su respectivo ámbito los informes con los resultados de la fiscalización efectuada a los diferentes entes públicos. En la mayoría de los casos analizados, quien dictamina finalmente la cuenta pública de los entes públicos en base a los resultados de fiscalización, es el Congreso. Sin embargo, en los casos de los Estados de Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Michoacán, Morelos, Querétaro y San Luis

Potosí, no se menciona explícitamente, lo cual podría indicar que el Congreso no tiene una obligación de dictaminar finalmente los resultados de fiscalización.

Asimismo, cabe hacer la aclaración que una vez finalizada la fiscalización de la cuenta pública de un ente público y previo al envío del informe respectivo al congreso, las EFS reportan a aquel los resultados de la fiscalización con las observaciones efectuadas a fin de que sean solventadas o confirmadas, del tal manera que ésta últimas formen parte del informe final del resultado de la fiscalización.

Del análisis de las leyes efectuado al respecto, resulta conveniente cuestionar a fondo el significado del proceso de dictaminación a fin de que no sea manejado meramente como un acto protocolario de corte político para aprobar o rechazar una cuenta pública, sino que queden claramente asentadas las condiciones para que se de uno u otro escenario así como las consecuencias de cada tipo de resolución.

#### **4. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FACULTAD PARA SANCIONAR**

Un aspecto de primer orden en las EFS lo es sin duda contar con las facultades que le permitan sancionar en forma efectiva a los servidores públicos responsables de alguna irregularidad o desvío de recursos. En las leyes de fiscalización analizadas, existe una amplia diversidad en las facultades establecidas a las EFS para sancionar. Algunas de las leyes de fiscalización analizadas permiten a las EFS la promoción de algunos o todos los tipos de sanciones, ya sea con autorización expresa del legislativo o sin ella; otras leyes – las menos – permiten la imposición de algunos tipos concretos de sanciones ya sea con la autorización expresa del legislativo o sin ella. En cualquier caso, por lo general, la ejecución de las diversas sanciones requiere de un tercero – las

Secretarías de Finanzas para el caso de las sanciones económicas y resarcitorias; el superior jerárquico o el órgano interno de control en el caso de las sanciones administrativas y el ministerio público y un juez del Poder Judicial para el caso de las sanciones penales.

#### **4.1. SANCIONES ECONÓMICAS COMO CONSECUENCIA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

Al respecto, se pueden distinguir dos tipos de sanciones económicas: las surgidas de incumplimientos al proceso de fiscalización, siendo las multas el caso más representativo y aquellas surgidas de manera posterior al proceso de fiscalización como producto de la determinación de daños y perjuicios a las haciendas públicas, con el objetivo de resarcir los daños y perjuicios generados, además de imponer una multa adicional en función del monto a resarcir.

En general, del análisis de las leyes de fiscalización superior en México, es posible concluir que las EFS pueden determinar daños y perjuicios causados y como consecuencia de los mismos fincar responsabilidades económicas resarcitorias (97% y 94% respectivamente de las leyes analizadas), con las excepciones de la EFS del estado de Baja California, que no precisa nada al respecto; y la EFS del estado de Chihuahua cuya ley en la materia únicamente menciona que puede determinar los daños y perjuicios pero no puede fincar las responsabilidades económicas resarcitorias correspondientes, quedando por parte del legislativo ésta última tarea. Las leyes de fiscalización en México establecen diferentes grados de libertad a las EFS para imponer este tipo de sanciones y especifican los procedimientos para hacerlas exigibles. En las siguientes secciones de este capítulo se analiza en detalle estas facultades.

## **FACULTADES DE LAS EFS PARA IMPONER SANCIONES ECONÓMICAS**

En el caso de las sanciones económicas relativas a las multas por incumplimientos propios del proceso de fiscalización, las leyes de fiscalización analizadas especifican que se pueden imponer este tipo de sanciones en los siguientes casos: por informes requeridos por ley entregados a destiempo (Informes de Avance de Gestión y/o Cuenta Pública); por obstaculizar o impedir de alguna forma el proceso de fiscalización; por no solventar observaciones realizadas por la EFS o por incumplimientos de requerimientos puntuales o específicos, incluyendo los Informes por Situación Excepcional.

No todas las leyes de fiscalización analizadas mencionan específicamente cuántos salarios mínimos vigentes puede imponerse como multa, ya que simplemente mencionan que lo pueden hacer. De acuerdo a las leyes de fiscalización analizadas, en 22 de las 33 leyes, las EFS pueden imponer multas por la entrega de informes de ley a destiempo. En los casos en que se menciona cantidad específica (19 de 33, 57%), el promedio para la multa mínima es de 149 salarios mínimos, mientras que el promedio máximo es de 774 salarios. Además, en 12 de las 33 leyes analizadas, se menciona que podrá imponer el doble por reincidencia.

De la misma forma, en 15 de las 33 leyes analizadas las EFS puede imponer multas por obstaculizar el proceso de fiscalización. En los casos en que se menciona cantidad específica (12 de 33, 36%), el promedio para la multa mínima es de 145 salarios mínimos, mientras que el promedio máximo es de 800 salarios. En el 21% de los casos (7 de 33 leyes), se menciona que podrá imponer el doble por reincidencia. En 26 de las 33 leyes analizadas, las EFS pueden imponer multas por no solventar observaciones realizadas por las mismas EFS o por no atender requerimientos específicos, incluyendo los de los informes de situación excepcional. En los casos donde específicamente se menciona de cuántos salarios será la multa (24 de 33, 72%), el promedio mínimo es de 182 días de salario mínimo y el máximo es de 842 salarios. En el 58% de los casos, menciona que podrá imponer el doble por reincidencia.

Por otro lado, las sanciones económicas surgidas de manera posterior al proceso de fiscalización como producto de la determinación de daños y perjuicios a las haciendas públicas, causadas por irregularidades en la utilización y manejo de recursos públicos y como indemnización para resarcir el daño efectuado más la multa correspondiente por causar el daño, se observa que en el 88% de los casos se impone la indemnización para resarcir el daño, mientras que en el 76% de los casos se impone una multa por ese daño causado al erario. De las multas por daño al erario o haciendas públicas (76%), únicamente en 14 casos de 33 (42%) se menciona específicamente de cuánto será la multa como mínimo y máximo. En promedio, la multa mínima será de 0.9 tantos de lo que haya sido el daño, mientras que para el caso máximo el promedio es de 2 tantos de lo que haya sido el daño. En el 78% de las leyes analizadas existe una responsabilidad solidaria con el superior jerárquico inmediato de aquel que haya causado el daño; mientras que en el 64% de los casos la responsabilidad solidaria aplica también para terceros o entes privados que hubiesen coadyuvado a causar el daño.

Resulta interesante mencionar que en el 67% de las leyes analizadas, la EFS tiene facultades para no sancionar al infractor cuando el daño no exceda de cierto número de salarios mínimos (promedio de 153 salarios mínimos, de acuerdo a 19 de 33 casos analizados, 57% de las leyes en donde se menciona específicamente), no se constituya delito o falta grave y cuando las circunstancias del sancionado lo apremien (toma en cuenta situación jerárquica y económica).

Como puede derivarse de la situación descrita anteriormente, resulta importante que las EFS tengan en forma generalizada la facultad de imponer sanciones económicas como un medio de apremio a los sujetos fiscalizados para que colaboren en la eficiencia del trabajo de fiscalización.

## **LIMITACIONES DE LAS EFS PARA IMPONER SANCIONES ECONÓMICAS**

De acuerdo con el análisis de las leyes de fiscalización superior mexicanas, para imponer sanciones económicas, las EFS cuentan con ciertas limitantes al menos

en 19 de las 33 leyes analizadas (58%). Las limitaciones en la imposición de sanciones económicas tienen cinco diferentes grados de intensidad. En el primer caso, en 16 de las 33 leyes analizadas, las EFS imponen toda sanción económica de manera directa sin injerencia de un tercero en cuanto a avisos o autorización requerida. Lo anterior está especificado en la ley federal de fiscalización y en las de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas.

En el segundo caso, 8 de 33 leyes, las EFS imponen toda sanción económica, pero requiere la autorización del Congreso proveniente de un dictamen o decreto que le instruya a fincar las sanciones económicas previo análisis y dictamen del Informe de Resultados. Lo anterior está contemplado en las leyes de fiscalización de los Estados de Guanajuato, Estado de México, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán. En el tercer caso, 3 de 33 leyes analizadas, las leyes de fiscalización especifican que las EFS imponen algunas sanciones económicas, mientras que otras sanciones las impone directamente el Congreso. Sin embargo, las sanciones que impone la EFS lo hace directamente. La situación descrita está reglamentada en las leyes de los estados de Colima, Guerrero y Querétaro. En el cuarto caso, 3 de 33 leyes analizadas, las leyes de fiscalización especifican que las EFS imponen algunas sanciones económicas, mientras que otras sanciones las impone directamente el Congreso. Sin embargo, las sanciones económicas que impone la EFS requiere la autorización del Congreso, proveniente de un dictamen o decreto que le instruya a fincar las sanciones previo análisis y dictamen del Informe de Resultados. La situación anterior está contemplada en las leyes de fiscalización de los estados de Jalisco, Sonora y Veracruz.

Finalmente, el quinto caso se refiere a las leyes de fiscalización en que las EFS no imponen ninguna sanción económica y todas son impuestas por el Congreso. En éste caso, la EFS se limita a recabar la información, hacer la fiscalización, determinar probables responsabilidades que el Legislativo resuelve para imponer

las sanciones económicas correspondientes. Dicha situación está especificada en las leyes de fiscalización de los estados de Aguascalientes, Baja California y Chihuahua. Un aspecto adicional en relación a las sanciones económicas es que 28 de las 33 leyes de fiscalización analizadas, contemplan un recurso de revocación de las sanciones impuestas, al tramitarse ante un Juez o ante la misma EFS.

Como puede observarse, las limitaciones que tienen las EFS para imponer las sanciones económicas pueden estar impactando negativamente la eficiencia del trabajo de fiscalización, sobre todo cuando deben acudir a otras instancias para poder definir o implementar dichas sanciones. Por lo anterior, resulta imperativo que las EFS dispongan de plenas facultades para imponer en forma directa este tipo de sanciones.

## **EXIGIBILIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES ECONÓMICAS**

En relación a los mecanismos de aseguramiento de cobro de las sanciones económicas, solo en el caso del estado de San Luis Potosí la misma EFS cobra las sanciones económicas que impone. En el resto de los casos, otra entidad, regularmente la oficina recaudadora de impuestos (Secretaría de Finanzas, Tesorería General, etc.) del Poder Ejecutivo las cobra. Las sanciones económicas impuestas se constituyen como créditos fiscales en el 94% de los casos y se puede promover un embargo precautorio en el 52% de los casos. Asimismo, en el 82% de los casos, la entidad responsable de ejecutar el cobro debe informar a la EFS de los avances en el cobro de las sanciones impuestas.

En el caso de las sanciones económicas, las leyes de fiscalización de algunos estados contemplan ciertas situaciones particulares:

- En el caso del estado de Chiapas, se pueden condonar total o parcialmente las multas impuestas.

- En el estado de Guerrero, la EFS puede multar con 200 salarios mínimos cuando los obligados no entreguen sus declaraciones patrimoniales.
- En el estado de Hidalgo, la EFS puede imponer multas de 200 a 1000 para hacer valer sus atribuciones.
- En el estado de Jalisco, se menciona que si el órgano a fiscalizar es colegiado, la sanción es para todos los integrantes.
- En el estado de Nayarit, el Auditor Superior del Estado puede condonar total o parcialmente las multas informando a la Comisión legislativa correspondiente los motivos de la condonación.
- En los estados de Michoacán, San Luis Potosí y Yucatán si las autoridades encargadas del cobro no lo hacen, recibirán una multa de 200 a 1000 salarios, debiendo avisar al Congreso de los avances en las gestiones de cobro.
- En el estado de Tlaxcala, cuando la Secretaría de Finanzas del Estado o las Tesorerías Municipales no hacen efectivos los créditos fiscales, la EFS puede imponerles a éstos una multa equivalente.
- En el estado de Zacatecas, la EFS tiene facultades para condonar total o parcialmente las multas impuestas, solo cuando éstas no excedan de 100 salarios mínimos, cuando no sean gravedad o delitos. Si la multa excede 100 salarios, requiere autorización de la Comisión de Vigilancia del poder legislativo.

Aunque se ha avanzado en las legislaciones de algunos estados al respecto, es importante que las EFS no solo estén plenamente facultadas para imponer en formas directa las sanciones económicas, sino que se les pueda dotar de mecanismos legales para hacerlas exigibles y asegurar su cumplimiento.



## **4.2. SANCIONES ADMINISTRATIVAS COMO CONSECUENCIA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

Otro tipo de sanciones a que se pueden hacer merecedores los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad son las administrativas. Algunos ejemplos de este tipo de sanciones son la amonestación, la suspensión y la inhabilitación del cargo. Este tipo de sanciones reviste una gran importancia por el impacto que tiene su ejecución en el estatus de un funcionario público dentro de una entidad gubernamental. Adicionalmente, existe una gran discusión acerca de la viabilidad legal de la facultad que tienen las EFS para imponer en forma directa sanciones de tipo administrativo a funcionarios de otros poderes públicos en función a la división de poderes que existe y a que, de ejecutarse este tipo de sanciones en forma directa por parte del poder legislativo o de su órgano técnico, pudiera interpretarse como una invasión de poderes.

En los siguientes apartados de esta sección se procederá a presentar los resultados del análisis de las leyes de fiscalización en México relativas a las facultades de las EFS para promover o para imponer los diferentes tipos de sanciones administrativas.

### **FACULTADES DE LAS EFS PARA IMPONER O PROMOVER SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

En general, son muy pocas las sanciones administrativas específicas que las leyes de fiscalización permiten imponer a las EFS. En este sentido, las EFS carecen de facultades para imponer sanciones administrativas de mayor impacto que la amonestación y el apercibimiento público y privado. En efecto, solo 13 de las 33 leyes de fiscalización analizadas contemplan que las EFS puedan imponer en el ejercicio de sus atribuciones y dentro del proceso de fiscalización algún tipo de sanción administrativa, la cual será un apercibimiento o una amonestación y ningún otro tipo de sanción administrativa adicional.

En los otros tipos de sanciones administrativas, suspensión, separación del cargo e inhabilitación, 20 de 33 leyes de fiscalización analizadas contemplan que éstas sean tramitadas y promovidas a través del legislativo y ejecutadas a través del órgano interno de control del ente público en el que se desempeñe el funcionario público sujeto a sanción administrativa o con el superior jerárquico del funcionario público al que se pretenda sancionar. Por lo anterior, de acuerdo a las leyes analizadas, la imposición de este último grupo de sanciones queda completamente fuera de la competencia de las EFS.

Haciendo un análisis de las sanciones administrativas específicas, de acuerdo con las leyes analizadas solamente 6 de las 33 mencionan la sanción de Apercibimiento y 10 de las 33 leyes analizadas mencionan la sanción de Amonestación. En cuanto a la Suspensión Temporal, ésta es mencionada en 3 de los casos y solamente la promoción de la misma; la Destitución o Separación Definitiva del cargo es mencionada en 7 de las 33 leyes analizadas y solamente la promoción de las mismas; la Inhabilitación del servidor público solo es mencionada en 3 de las 33 leyes analizadas y al igual que los casos anteriores solamente en lo relativo a la promoción de las mismas.

## **LIMITACIONES DE LAS EFS PARA IMPONER O PROMOVER SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

En el caso de la suspensión temporal, de la destitución o separación definitiva del cargo, o de la inhabilitación del servicio público, las leyes de fiscalización analizadas solo facultan a las EFS para promoverlas. Es decir, en ningún caso las EFS pueden ejercer directamente éstas sanciones, sino tan solo tramitarlas ante el órgano interno de control del ente público en el que se desempeñe el funcionario público sujeto a sanción administrativa o con el superior jerárquico del funcionario público al que se pretenda sancionar. Como se verá más adelante, en algunos casos será necesario solicitar autorización al legislativo para proceder a promover dichas responsabilidades.

En particular y de acuerdo a las limitantes que las EFS tienen con relación a las sanciones que pueden imponer o promover, se pueden identificar cinco tipos de situaciones. En el primer caso, las leyes de fiscalización facultan a las EFS para imponer algunas sanciones (amonestación o apercibimiento), mientras que otras las promueve con las autoridades correspondientes. Ahora bien, aquellas que promueve, lo hace directamente sin permiso o autorización del Congreso. En este caso está la ley federal de fiscalización y las leyes de fiscalización de los estados de Baja California, Coahuila, Hidalgo, Quintana Roo, Sonora y Zacatecas (7 de 33 leyes). En el segundo caso, las EFS pueden imponer algunas sanciones (amonestación o apercibimiento), mientras que otras las promueve con las autoridades correspondientes. Aquellas que promueve, lo hace con una Autorización o Dictamen / Decreto del Congreso de acuerdo a los resultados de la fiscalización. Esta situación está establecida en las leyes de fiscalización de los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Jalisco, Morelos y San Luis Potosí. (6 de 33 leyes analizadas).

En el tercer caso, las EFS no imponen ninguna sanción en absoluto y todas las promueve con las autoridades correspondientes. Para la promoción de sanciones, lo hace directamente sin permiso o autorización del Congreso. En este caso están las leyes de fiscalización de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán (14 de 33, leyes). En el cuarto caso, las EFS no imponen ninguna sanción en absoluto y todas las promueven con las autoridades correspondientes, pero para la promoción, requiere dar aviso al Congreso. En este caso está la ley de fiscalización del Distrito Federal. Finalmente, en el último caso, las EFS no imponen ninguna sanción en absoluto y todas las promueve con las autoridades correspondientes. Para la promoción de las sanciones, lo hace con una Autorización o Dictamen / Decreto del Congreso de acuerdo a los resultados de la fiscalización. En este caso están las leyes de fiscalización de los estados de Guanajuato, Estado de México, Puebla, Tamaulipas y Veracruz (5 de 33 leyes analizadas).

En forma similar al caso de las sanciones económicas, las limitaciones que tienen las EFS para imponer las sanciones administrativas impactan negativamente la eficiencia del trabajo de fiscalización, sobre todo cuando deben acudir a otras instancias para poder definir o implementar dichas sanciones. Por lo anterior, resulta imperativo que las EFS dispongan de plenas facultades para imponer en forma directa también este tipo de sanciones.

## **EXIGIBILIDAD DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

Desde el momento en que para ejecutar las sanciones administrativas, sobre todo las de mayor impacto, se requiere de la participación del órgano interno de control del ente público en el que se desempeñe el funcionario público sujeto a sanción administrativa o del superior jerárquico del funcionario público al que se pretenda sancionar, la exigibilidad de las mismas queda en entredicho. En 4 de las 33 leyes de fiscalización analizadas se menciona que las EFS podrán coadyuvar con el órgano interno de control del ente público en el que se desempeñe el funcionario público sujeto a sanción administrativa o con el superior jerárquico del funcionario público al que se pretenda sancionar, en la investigación de las denuncias que conduzcan a la imposición de las sanciones administrativas que promuevan, y en 9 de las 33 leyes analizadas, éstas contemplan que las EFS serán informadas del avance de las sanciones que hayan promovido.

Otros aspectos destacables de las leyes de fiscalización superior en México en relación a las sanciones administrativas son las siguientes:

- En el estado de Jalisco, la EFS puede promover un arresto administrativo de hasta 36 horas;
- En el estado de Nayarit, la EFS puede denunciar a los servidores públicos que no resuelvan sobre lo que la EFS haya promovido;

- En el estado de San Luis Potosí, si las autoridades encargadas de la aplicación de sanciones administrativas no lo hicieren, será motivo de responsabilidades adicionales para ellas; y
- En el estado de Veracruz, la EFS puede ordenar la expulsión temporal de las personas para su debida actuación o para mantener el orden, además de tener la facultad para solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Como se puede observar del análisis de las leyes mencionadas, las EFS en México no cuentan con los medios necesarios para asegurar que las sanciones administrativas promovidas o fincadas se puedan finalmente implementar. Por lo anterior resulta imperativo que el marco jurídico de las EFS se reforme para que las EFS puedan asegurarse de implementar hasta sus últimas consecuencias este tipo de sanciones.

#### **4.3. SANCIONES PENALES COMO CONSECUENCIA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

Definitivamente, la sanción máxima que se le puede tratar de imponer a un funcionario público responsable de alguna irregularidad en el ejercicio de los recursos públicos y que además puede tipificarse como un hecho constitutivo de delito, es la sanción penal porque su realización implica la privación de la libertad, sin menoscabo de que deba cumplimentar adicionalmente otro tipo de sanciones de tipo económico – multas, resarcimientos – y administrativas – suspensión, separación o inhabilitación.

Por lo anterior y debido a las consecuencias que tienen este tipo de sanciones, en la práctica éstas tienen los mayores filtros para que se puedan implementar. Entre los filtros mencionados se encuentra un sólido informe de los resultados de la fiscalización practicada a un ente público en el cual se consignen claramente las irregularidades detectadas, los efectos producidos, los presuntos responsables y las sanciones a que se hacen merecedores, una denuncia de hechos ante el

ministerio público para que éste proceda en forma adecuada a la integración del expediente judicial para presentarlo a la consideración de un juez para que otorgue una orden de aprehensión y un excelente soporte y desempeño del propio ministerio público durante el juicio para lograr una sentencia condenatoria. En los siguientes apartados de esta sección, se procederá a analizar las leyes de fiscalización en México en relación a las facultades que tienen las EFS para promover sanciones penales.

## **FACULTADES DE LAS EFS PARA EFECTUAR DENUNCIAS PENALES**

Las leyes de fiscalización analizadas establecen tres grados de libertad a las EFS en la promoción de denuncias penales. En el primer caso, las EFS pueden hacer denuncias ante las autoridades penales directamente y sin permiso o autorización del Congreso. Este es el caso de la ley federal de fiscalización y de las de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas. (16 de 33 leyes analizadas). En el segundo caso, las EFS pueden hacer denuncias ante las autoridades penales dando aviso al Congreso. En esta situación están las leyes de fiscalización de los estados de Guerrero y Tlaxcala (2 de 33 leyes analizadas).

Finalmente, en el tercer caso, las EFS pueden hacer denuncias ante las autoridades penales mediante la Autorización o Dictamen / Decreto del Congreso de acuerdo a los resultados de la fiscalización. En esta situación están las leyes de fiscalización de los estados de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz (13 de 33 leyes analizadas). Es necesario mencionar que en los casos de los estados de Aguascalientes y Yucatán, no se identificó información al respecto por lo que no fueron clasificados. Finalmente, es necesario reiterar que las EFS no tienen facultades para imponer sanciones penales, salvo realizar una denuncia ante las autoridades correspondientes,

mismas que se encargarán de llevar a cabo el proceso de investigación y sanción necesario.

Como se puede observar, las EFS en México cuentan con facultades muy limitadas para efectuar denuncias penales en forma directa, por lo que en la mayoría de las veces, deben de recurrir al congreso para solicitar autorización para efectuar tales denuncias o recibir instrucciones de dicha instancia para proceder a su realización.

## **EXIGIBILIDAD DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES PENALES**

En relación a la exigibilidad del cumplimiento de las sanciones penales, en 24 de las 33 leyes de fiscalización analizadas las EFS pueden coadyuvar con el Ministerio Público para fines de indagación. Asimismo, en 7 de las leyes analizadas, las EFS se mantienen informadas sobre el avance de las denuncias penales presentadas.

Asimismo, en relación a este tema, algunas leyes de fiscalización presentan las siguientes particularidades:

- En el estado de Nayarit, la EFS puede denunciar a los servidores que no resuelvan sobre lo que ha sido denunciado y,
- En el estado de San Luis Potosí, la EFS puede solicitar que se llame al titular de la unidad presupuestal del ente público o, en su caso, al representante legal de los Ayuntamientos para hacer valer sus derechos patrimoniales.

Es importante mencionar que adicionalmente a las importantes limitaciones que tienen las EFS en México para efectuar denuncias penales, una vez realizadas -ya sea después de solicitar autorización al Congreso o por instrucción expresa del mismo- la denuncia penal se turnaría al Ministerio Público, entidad que al ser una

dependencia del ejecutivo, pudiera ser objeto por parte de éste de alguna influencia en la agilidad o tardanza del trámite.

## **5. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación ciudadana en todos los órdenes de la vida pública es una realidad que ha venido gestándose cada vez con mayor fuerza en todos los países y México no es la excepción. En la perspectiva de la fiscalización, en la gran mayoría de las leyes en la materia analizadas no se menciona un objetivo explícito de la participación o inclusión ciudadana. Solamente en la ley federal de fiscalización y en la del estado de Nayarit se menciona un objetivo explícito, el cual para ambos casos es participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

En el análisis de la ley federal de fiscalización y en las 32 leyes estatales, se encontraron fundamentalmente tres situaciones que pueden activar la participación ciudadana: la denuncia contra servidores públicos, la denuncia de alguna situación irregular que puede desembocar en alguna falla de control o corrupción y, la denuncia contra personal de una EFS. En el Cuadro 6.4 se presentan las posibilidades que contemplan las diferentes leyes de fiscalización analizada.



**Cuadro 6.4. Tipos de Denuncias Efectuadas por la Participación Ciudadana**

EFS	Contra Servidores Públicos	Situaciones Excepcionales	Contra EFS
Federal	✓	✓	✓
Aguascalientes	x	✓	x
Baja California	✓	✓	x
Baja California Sur	✓	✓	x
Campeche	✓	✓	✓
Chiapas	✓	x	x
Chihuahua	✓	✓	x
Coahuila	x	x	✓
Colima	✓	✓	x
Distrito Federal	x	x	x
Durango	✓	x	✓
Guanajuato	x	✓	x
Guerrero	✓	✓	✓
Hidalgo	x	✓	x
Jalisco	x	x	✓
Estado de México	✓	x	✓
Michoacán	✓	✓	✓
Morelos	✓	✓	✓
Nayarit	✓	✓	✓
Nuevo León	x	x	✓
Oaxaca	✓	✓	✓
Puebla	x	✓	✓
Querétaro	✓	✓	x
Quintana Roo	✓	✓	x
San Luis Potosí	✓	✓	✓
Sinaloa	✓	✓	✓
Sonora	✓	x	x
Tabasco	✓	✓	✓
Tamaulipas	✓	✓	x
Tlaxcala	✓	✓	✓
Veracruz	x	✓	x
Yucatán	✓	x	x
Zacatecas	✓	x	x
	73%	70%	52%

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en las leyes mexicanas de fiscalización superior vigentes en el ámbito federal y estatal.

Tal y como se puede observar en el Cuadro 6.5, existe participación ciudadana solo a manera de denuncia y no más, salvo en los casos de la ley federal de fiscalización y en la del estado de Nayarit, en donde el mismo carácter de Contraloría Social permite opiniones, solicitudes, peticiones adicionalmente a las denuncias por parte de la sociedad civil. Los tres tipos de denuncia más frecuentemente descritas en las leyes analizadas son la denuncia ciudadana que como derecho tiene todo ciudadano a realizar por presuntas responsabilidades de los servidores públicos y directamente ante el poder legislativo correspondiente (se encuentra en el 73% de los casos), la denuncia que da pie a las situaciones excepcionales (se encuentra en el 70% de los casos) y la denuncia contra la EFS, titular o empleados, por su función de fiscalización (se encuentra en el 52% de los casos).

En lo general, todas las denuncias han de ser fundadas, aportar evidencia al respecto y realizadas bajo responsabilidad estricta del denunciante. La denuncia ciudadana en contra de funcionarios públicos debe ser motivada por supuestas faltas a las responsabilidades de éstos y se constituye como un derecho de todo ciudadano. La denuncia que da pie a la investigación de alguna situación particular debe de ser por presuntos daños o irregularidades en el manejo de recursos públicos, afectación de áreas estratégicas, evidencia de daño patrimonial y hechos de corrupción (en el caso del estado de Baja California se menciona que sea por un daño superior a 1000 salarios mínimos). La denuncia contra la EFS debe ser motivada por incumplimientos de obligaciones de la misma, y puede ser presentada por sujetos de fiscalización, particulares o cualquier persona con pruebas. En el caso de la ley de fiscalización de la Federación y de la del estado de Nayarit, la Contraloría Social regularmente recibe peticiones, solicitudes y en su caso denuncias sustentadas en elementos de prueba idóneos por la sociedad civil; aunado a lo anterior, recibe opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización.

En relación al procedimiento que deben observarse en los mecanismos de participación ciudadana, en las leyes de fiscalización analizadas no se encuentra

mucha información disponible, salvo que las denuncias contra la EFS se presentan ante el organismo que se encarga de regular y vigilar a la misma EFS. Las denuncias ante el Congreso, se presentan por escrito y tienen que ser ratificadas en un cierto número de días. Para los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad, las denuncias ciudadanas pueden derivar en responsabilidades y sanciones ya sean administrativas, económicas o penales en función del tipo de irregularidad confirmada y sus consecuencias.

## **RECAPITULACIÓN**

En los últimos años en México se han llevado a cabo importantes reformas para promover la eficiencia en la utilización del gasto público. Algunas de las reformas más relevantes se han enfocado a la transparencia, rendición de cuentas, profesionalización del servicio público, uniformidad en la contabilidad gubernamental, participación ciudadana, evaluación del desempeño y fiscalización. El análisis de las diferentes reformas legales que en México se han efectuado para una mejor gobernanza de las finanzas públicas, constituye un insumo básico para identificar las acciones y avances que se han logrado para el fortalecimiento de la función de fiscalización superior en México.

Como se pudo observar a través de la enumeración de las más relevantes reformas legales que se han realizado en México encaminadas a una mejor gobernanza de las finanzas públicas, dichas reformas se enfocaron a promover la eficiencia y a facilitar una mejor gobernabilidad a través del uso eficiente de los recursos públicos y no necesariamente a promover una mayor participación ciudadana para el manejo adecuado de los mismos. Asimismo, dichas reformas fueron impulsadas en su tiempo por recomendaciones de organismos internacionales para mejorar la eficiencia del gasto. Sin embargo, a juzgar por el deterioro continuo de los índices de desarrollo humano y a que la población postrada en un estado de pobreza va en aumento, es necesario replantear la estrategia para propiciar la eficiencia en el gasto público y para minimizar la

corrupción y la impunidad a través del fortalecimiento de las entidades de fiscalización superior.

Como consecuencia del análisis de las leyes de fiscalización en México desde las perspectivas de autonomía, participación ciudadana y facultades para sancionar, se identifican las siguientes áreas de oportunidad:

1. Falta de uniformidad en el soporte legal que fundamenta la operación de las EFS en el ámbito estatal.
2. Falta de autonomía de las EFS para el ejercicio adecuado de su función.
3. Participación ciudadana en la función de fiscalización limitada fundamentalmente a denuncias.
4. Limitaciones importantes para fincar responsabilidades e imponer sanciones administrativas y económicas y para promover responsabilidades penales en forma directa, sin intervención del poder legislativo.
5. Limitaciones generalizadas para asegurar el cumplimiento de las sanciones administrativas, económicas y penales.
6. Insuficiente rendición de cuentas por parte de las EFS.

Las situaciones descritas anteriormente dan como consecuencia que, aun en el caso de que el trabajo de la revisión contable del gasto público y la verificación de su eficiencia fuera hecho con el mayor profesionalismo, las limitaciones que contemplan las leyes en relación a las facultades de las EFS para imponer sanciones a los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad y asegurar su cumplimiento, hacen que en la práctica no se cumpla el objetivo final de la fiscalización. Resulta necesario adecuar el marco legal de las EFS con el objetivo de fortalecer la función de fiscalización mediante la autonomía, la participación ciudadana y una mayor capacidad de sanción.

La conclusión principal de este capítulo se refiere a que no obstante que se han hecho esfuerzos importantes a lo largo del tiempo para fortalecer la gobernanza de las finanzas públicas, existen importantes áreas de oportunidad para promover la eficiencia del gasto público en México y minimizar la corrupción incorporando la participación ciudadana en el proceso. Asimismo, es importante mencionar que de entre todos los elementos y mecanismos mencionados, destacan las reformas que se han efectuado para una mejor fiscalización de los recursos públicos en México. Sin embargo, no obstante las importantes reformas efectuadas en esta materia, siguen pendientes grandes áreas de oportunidad que tienen que ver con aspectos de autonomía del órgano encargado de la fiscalización, la vinculatoriedad de las sanciones definidas, la transparencia de la información manejada por este tipo de instituciones, la profesionalización de los servidores públicos de estos organismos y la participación ciudadana en la función de fiscalización.

# **CAPÍTULO VII – ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

## **INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo tiene por objetivo analizar la efectividad de la operación de las entidades de fiscalización superior en México a partir de la información disponible oficialmente en sus portales electrónicos al cierre del año 2010. El propósito de este análisis es identificar la efectividad con la que operan las EFS en México en función de las facultades conferidas por las leyes de fiscalización respectivas, mismas que fueron analizadas en detalle en el capítulo seis, y complementar este análisis en el capítulo ocho con opiniones sobre la percepción de la efectividad de estos organismos por parte de titulares y extitulares de estos organismos, legisladores de mayoría y de oposición, representantes de organismos de la sociedad civil preocupados en temas de fiscalización y rendición de cuentas y académicos que han estudiado profundamente el tema.

En consecuencia, el análisis de la efectividad de la operación de las EFS se basa en las facultades que las leyes de fiscalización superior en México conceden a estas entidades de acuerdo con las disposiciones vigentes al cierre del 2010 y se basa fundamentalmente en el informe anual de actividades que bajo diferentes denominaciones están normalmente obligadas a elaborar este tipo de instituciones. Igualmente, el análisis de la efectividad de las EFS en México se enfocará a analizar la transparencia con la que manejan la información necesaria para realizar una evaluación de la efectividad de su operación. Adicionalmente, dentro de este capítulo, se describirán las principales limitaciones que tienen en la práctica las EFS en México para que cumplan con su labor y se transparente adecuadamente el resultado de su trabajo. Finalmente, se ofrecerá una recapitulación de los aspectos más relevantes del análisis de efectividad de las EFS.

# **1. LA OPERACIÓN DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

Tal y como se comentó en el capítulo VI, de acuerdo al marco jurídico vigente en el caso del gobierno federal y en la abrumadora mayoría de las entidades federativas mexicanas, la función de fiscalización superior es una facultad exclusiva del Poder Legislativo. Por lo anterior, la función de fiscalización superior inicia desde que los sujetos obligados entregan al poder legislativo la cuenta pública de un ejercicio presupuestal, continúa en la EFS con el análisis y revisión de la misma, la identificación de observaciones, la aclaración de las mismas, la confirmación de irregularidades en el ejercicio del presupuesto público, la identificación de responsables de dichas irregularidades, la imposición o promoción de los diferentes tipos de sanciones aplicables y la elaboración del informe del resultado de la fiscalización de cada sujeto fiscalizado; y termina al recibir el poder legislativo dicho informe con el objetivo de conocerlo, dictaminar la cuenta pública presentada por el sujeto fiscalizado y autorizar a la EFS – en su caso – las acciones posteriores a ejecutar. Las actividades anteriormente mencionadas pueden ser visualizadas en el ciclo de fiscalización que se presenta en la figura 7.1.

Como podrá observarse en dicha figura, el diseño actual de la función de fiscalización superior en México limita en la práctica la eficiencia de la operación de las EFS ya que el poder legislativo es la instancia en donde inicia y culmina el ciclo de fiscalización pues a dicho poder le corresponde regularmente la dictaminación (aprobación o rechazo) de la cuenta pública presentada por cada entidad gubernamental y –en su caso- la autorización de las sanciones para los responsables de alguna irregularidad, especialmente de aquellas que tienen mayor impacto o consecuencias.

**Figura 7.1. Ciclo de Fiscalización**



Como es de suponerse, este último paso puede implicar la realización de consideraciones, interferencias e influencias de tipo político para agilizar o retardar el ciclo de fiscalización y para atenuar o magnificar las sanciones a las que deberían ser sujetos los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad o ilícito en el ejercicio del presupuesto público. Lo anterior puede ser particularmente cierto sobretodo en el ámbito estatal, en donde los integrantes del poder legislativo, y en algunos casos los titulares del Poder Ejecutivo pueden llegar a ejercer su influencia política para definir el sentido del dictamen de la cuenta pública de un sujeto fiscalizado y las sanciones respectivas, independientemente del contenido del informe del resultado de la fiscalización correspondiente.



## **2. EL CONTENIDO DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS SUJETOS FISCALIZADOS**

La revisión efectuada por las EFS a cada sujeto fiscalizado, debe terminar en la rendición de un informe sobre el resultado de la fiscalización. El contenido de dicho informe no necesariamente está estandarizado entre las diferentes EFS debido a que las leyes mexicanas les conceden diferentes facultades de revisión. En relación al contenido del informe del resultado de la fiscalización practicada a un ente público, en la Tabla 7.1 se presenta un resumen de los elementos que las leyes de fiscalización mexicanas establecen que deben de ser parte integrante del mismo.

Como se puede advertir en dicha tabla, en 30 de las 33 leyes analizadas se establece que el Informe del Resultado de la Fiscalización debe contener los Alcances y Objetivos de la fiscalización. Solo las leyes de los estados de Aguascalientes, Durango y Sinaloa no lo mencionan. Por el contrario, solamente 3 de las 33 leyes analizadas mencionan que el Informe del Resultado de la Fiscalización contendrá los procedimientos de fiscalización llevados a cabo (Federación, y estados de Colima y Guanajuato). En torno al Dictamen de las Cuentas Públicas, donde se informa si los gastos y erogaciones se ajustaron legalmente a los programas autorizados y aprobados, solo 23 de las 33 leyes analizadas establecen que el Informe del Resultado de la Fiscalización contenga este apartado específico. En este mismo tenor, en 30 de los 33 casos analizados, el Informe del Resultado de la Fiscalización debe mencionar si se siguieron los principios básicos de contabilidad gubernamental y 32 de las 33 leyes analizadas contemplan un análisis de la gestión financiera llevada a cabo.

Por otro lado, sólo 6 de las 33 leyes analizadas establecen que el Informe del Resultado de la Fiscalización debe contener los resultados de la realización de evaluaciones de desempeño.

**Tabla 7.1. Contenido del Informe Final de Resultados de la Fiscalización**

EFS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Federal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Aguascalientes	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Baja California	✓	x	✓	✓	✓	x	x	x	x	x
Baja California Sur	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Campeche	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Chiapas	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	x
Chihuahua	✓	x	x	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Coahuila	✓	x	✓	x	✓	x	✓	✓	x	✓
Colima	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x
Distrito Federal	✓	x	x	✓	✓	x	✓	✓	x	x
Durango	x	x	x	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Guerrero	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	✓	x
Hidalgo	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓
Jalisco	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓
Edo. de México	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Michoacán	✓	x	x	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Morelos	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x
Nayarit	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓
Nuevo León	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Oaxaca	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Puebla	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Querétaro	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x
Quintana Roo	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
San Luis Potosí	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	x
Sinaloa	x	x	x	✓	✓	x	✓	x	x	✓
Sonora	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Tabasco	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
Tamaulipas	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	x	✓
Tlaxcala	✓	x	x	✓	✓	x	✓	✓	x	x
Veracruz	✓	x	x	✓	✓	x	✓	✓	x	x
Yucatán	✓	x	x	✓	✓	x	✓	x	x	x
Zacatecas	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓
<b>Porcentaje de Contenido</b>	<b>91%</b>	<b>9%</b>	<b>70%</b>	<b>91%</b>	<b>97%</b>	<b>18%</b>	<b>91%</b>	<b>79%</b>	<b>6%</b>	<b>64%</b>

Fuente: Elaboración propia con información de las leyes de fiscalización.

Nota: 1. Alcances / Objetivos, 2. Procedimientos, 3. Dictamen, 4. Principios contables, 5. Gestión Financiera, 6. Desempeño, 7. Desviaciones, observaciones, 8. Recomendaciones, 9. Recursos federales, 10. Justificaciones / aclaraciones.

En torno a las desviaciones y observaciones que se lleguen a detectar, 30 de las 33 leyes analizadas mencionan la obligación de incluirlas en el informe de resultados de la fiscalización. A su vez, 26 de las 33 leyes analizadas mencionan que en dicho informe se deben incluir las recomendaciones que las EFS hayan hecho a los entes públicos y que éstos deben llevar a cabo. De la misma manera, solo en dos de las 33 leyes analizadas se menciona que dentro del Informe de Resultados de la Fiscalización debe haber un apartado con los resultados de la fiscalización de los recursos federales recibidos; y en 21 de las 33 leyes analizadas, se menciona que el Informe de Resultados debe contener las aclaraciones o justificaciones que hubiesen contestado a la EFS los sujetos de fiscalización.

### **3. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

Dado que la función de fiscalización superior es una facultad exclusiva del poder legislativo, las EFS son órganos que están adscritos a dicho poder desempeñándose como instancias técnicas y en consecuencia, regularmente elaboran un informe anual de actividades para presentarlo ante alguna comisión del poder legislativo para que proceda a su evaluación al ejercer sus atribuciones que por ley se le especifican. Dicha supervisión puede implicar la verificación del proceder de la EFS y el de sus empleados pudiendo requerir comparecencias personales del Titular de la EFS o de sus empleados para profundizar en informes y en las actividades realizadas. Igualmente, el poder legislativo puede ejercer funciones de dictaminación de la EFS en relación a las atribuciones, ejercicios, gastos, erogaciones y cualquier aplicación de su presupuesto por medio de informes periódicos. En el Cuadro 7.1 se presenta un listado de las entidades del

poder legislativo que efectúan la evaluación de la EFS de acuerdo a las leyes de fiscalización superior analizadas.

**Cuadro 7.1 Entidades Evaluadoras de las EFS**

<b>EFS</b>	<b>Entidad de Evaluación</b>
Federal	Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia
Aguascalientes	Comisión de Vigilancia
Baja California	Comisión de Fiscalización del Gasto Público
Baja California Sur	Comisión de Vigilancia.
Campeche	Comisión de Vigilancia.
Chiapas	Comisión de Vigilancia.
Chihuahua	Comisión de Vigilancia.
Coahuila	Comisión de Hacienda y Cuenta Pública.
Colima	Comisión de Vigilancia y Comisión de Hacienda.
Distrito Federal	Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
Durango	Comisión de Vigilancia
Guanajuato	Contraloría del Poder Legislativo
Guerrero	Unidad de Apoyo Técnico de la Comisión de Vigilancia.
Hidalgo	Comisión Inspectora de la Auditoría Superior del Estado
Jalisco	Unidad de Vigilancia de la Comisión de Vigilancia.
Estado de México	Comisión de Vigilancia
Michoacán	Comisión Inspectora de la Auditoría Superior de Michoacán
Morelos	Unidad de Evaluación y Control.
Nayarit	Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto
Nuevo León	Comisión de Vigilancia
Oaxaca	Comisión de Vigilancia
Puebla	Comisión Inspectora del Órgano de Fiscalización Superior
Querétaro	No se menciona.
Quintana Roo	Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta.
San Luis Potosí	Comisión de Vigilancia.
Sinaloa	Comisión de Fiscalización.
Sonora	Comisión de Vigilancia.
Tabasco	Unidad Especializada del Órgano de Gobierno del Congreso de Estado.
Tamaulipas	Comisión de Vigilancia
Tlaxcala	Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado
Veracruz	Comisión Permanente de Vigilancia.
Yucatán	Comisión de Hacienda
Zacatecas	Comisión de Vigilancia.

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en las leyes mexicanas de fiscalización superior vigentes en el ámbito federal y estatal.

No obstante lo anterior, del análisis efectuado a las leyes de fiscalización en México se desprende que el proceso de evaluación de las EFS por parte del poder legislativo no está claramente definido. Por lo general, las leyes de fiscalización mencionan ambiguamente que el organismo que se encargue de la evaluación de las EFS, decidirá los sistemas de evaluación pertinentes, sin mencionar en específico aquellos que deberá observar. Ahora bien, en el análisis de la efectividad de las EFS, resulta igualmente relevante o más la rendición de cuentas que estas entidades hagan tanto a la sociedad civil como al poder legislativo al que están suscritos, en relación a los resultados de su trabajo.

#### **4. LA TRANSPARENCIA Y EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

Un aspecto particular que es relevante comentar cuando se trata de analizar la efectividad de la operación de las EFS en México es la transparencia con la que se conducen este tipo de organizaciones. Las leyes de fiscalización superior en México establecen los mecanismos de transparencia y acceso a la información que deben observar las EFS.

De acuerdo al análisis de dichos ordenamientos legales, la apertura que especifican las leyes de fiscalización mexicanas en relación al trabajo de fiscalización, se ubica en siete niveles. En el primer caso, las leyes de fiscalización superior especifican que la información será pública, continua y permanente al ser publicada en la página de internet de la EFS. En este caso están las leyes de fiscalización superior de los estados de Colima y Guerrero. En el segundo caso, las leyes de fiscalización superior especifican que la información permanecerá como reservada durante el proceso de fiscalización y será pública una vez que se entreguen los Informes del Resultado de la Fiscalización de los sujetos

fiscalizados al Poder Legislativo. En este caso están 10 de las 33 leyes de fiscalización superior analizadas correspondientes a los estados de Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Quintana Roo y Sinaloa.

En el tercer caso, las leyes de fiscalización superior especifican que la información permanecerá como reservada durante el proceso de fiscalización y será pública hasta que los Informes del Resultado de la Fiscalización de los diferentes sujetos fiscalizados le sean entregados al Poder Legislativo y siempre y cuando que de éste se deriven y finquen las responsabilidades y sanciones pertinentes. En este caso está la ley de fiscalización federal y la del estado de Baja California Sur. En el cuarto caso, las leyes de fiscalización superior especifican que la información permanecerá como reservada durante el proceso de fiscalización y será pública hasta que los Informes del Resultado de la Fiscalización de los diferentes sujetos fiscalizados sean entregados al Poder Legislativo y que éstos sean pasados al Pleno y sean leídos como dictamen. En este caso están 6 de las 33 leyes de fiscalización superior analizadas y corresponden a las de los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Querétaro, Veracruz y Zacatecas.

En el quinto caso, las leyes de fiscalización superior especifican que la información será pública una vez que la Cuenta Pública de un sujeto fiscalizado sea aprobada en su totalidad por el Poder Legislativo. En este caso está la ley de fiscalización del estado de Jalisco. En el sexto caso, las leyes de fiscalización superior analizadas establecen que la información permanecerá como reservada hasta que el órgano de gobierno del Poder Legislativo decida lo contrario. En este caso está la ley de fiscalización del estado de Tlaxcala. Finalmente, en el séptimo caso, las leyes de fiscalización superior analizadas especifican que la información permanecerá como reservada hasta que exista una resolución definitiva de una autoridad competente. En este caso están 7 de las 33 leyes de fiscalización superior analizadas correspondientes a los estados de Chihuahua, Distrito Federal, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Tamaulipas. En el cuadro 7.2 se presenta un resumen esquemático de acuerdo al grado de transparencia

que deben seguir las EFS en el proceso de fiscalización de acuerdo a las leyes de fiscalización superior vigentes.

**Cuadro 7.2. Transparencia en el Proceso de Fiscalización**

Grado	Descripción	Leyes de fiscalización superior
<b>I</b>	La información será pública continua y permanentemente al ser publicada en la página de internet de la EFS.	<i>Colima y Guerrero (2 de 33, 6%).</i>
<b>II</b>	La información permanecerá como reservada durante el proceso de fiscalización y será pública una vez entregado el Informe de Resultados de la Fiscalización al Poder Legislativo.	<i>Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, México, Hidalgo, Morelos, Quintana Roo y Sinaloa (10 de 33, 30%).</i>
<b>III</b>	La información permanecerá como reservada durante el proceso de fiscalización y será pública una vez entregado el Informe de Resultados al Poder Legislativo y que de éste se deriven y finquen las responsabilidades y sanciones pertinentes.	<i>Federación y Baja California Sur (2 de 33, 06%).</i>
<b>IV</b>	La información permanecerá como reservada durante el proceso de fiscalización, y será pública una vez entregado el Informe de Resultados al Poder Legislativo y que éste pase al Pleno y sea leído como dictamen.	<i>Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Querétaro, Veracruz y Zacatecas (6 de 33, 18%).</i>
<b>V</b>	La información será pública una vez que la Cuenta Pública sea aprobada en su totalidad por el Poder Legislativo.	<i>Jalisco (1 de 33, 3%).</i>
<b>VI</b>	La información permanecerá como reservada hasta que el Órgano de Gobierno del Poder Legislativo decida lo contrario.	<i>Tlaxcala (1 de 33, 3%).</i>
<b>VII</b>	La información permanecerá como reservada hasta que exista una resolución definitiva de una autoridad competente.	<i>Chihuahua, Distrito Federal, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas (7 de 33, 21%).</i>

Fuente: Elaboración propia con información de las leyes de fiscalización superior.

Como podrá concluirse de este análisis, las limitaciones que imponen la mayoría de las leyes de fiscalización superior en México en materia de transparencia de los resultados del trabajo desempeñado por las EFS, constituyen en sí mismas un obstáculo para evaluar adecuadamente la efectividad de este tipo de organizaciones.

## **5. LA EFECTIVIDAD DE LA OPERACIÓN DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

Uno de los aspectos críticos a tomar en cuenta cuando se trata de analizar a las EFS se refiere a la efectividad con la que realizan su misión. Sin embargo, como se apuntó anteriormente, la disponibilidad de información pública para evaluar este aspecto es sumamente limitada y si acaso existe información disponible, ésta se enfoca más a actividades realizadas que a resultados obtenidos. En efecto, a juzgar por la información disponible en los portales electrónicos oficiales de las EFS en México, uno de los principales hallazgos en relación a la efectividad de este tipo de organizaciones es que muestran una alta propensión a enfatizar una cultura de insumos (auditorías realizadas, informes efectuados, etc.) más que de resultados (observaciones identificadas, irregularidades confirmadas, sanciones promovidas, impuestas e implementadas, etc.) limitando en forma importante el alcance de la evaluación de la efectividad del trabajo realizado por las EFS. Desde esta perspectiva, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización (OLACEF) ha estado trabajando en los últimos años para desarrollar un marco lógico desde el cual se pueda abordar metodológicamente el análisis de la efectividad de las EFS desde diferentes perspectivas de su actividad principal.

Las entidades de fiscalización superior en México desarrollan por lo general una serie de actividades operativas sustantivas que pueden ser plasmadas en términos cuantitativos y otra serie de actividades de tipo cualitativo, que por su propia naturaleza no necesariamente pueden ser expresadas en términos numéricos sino descriptivos. Desde la perspectiva de las actividades sustantivas, las principales actividades que las EFS desarrollan de acuerdo a sus facultades tienen que ver con aspectos de cobertura y alcance de la revisión, de identificación de observaciones, de recepción de aclaraciones, de fincamiento de responsabilidades y de promoción o imposición de sanciones. Por otro lado las EFS desarrollan otro tipo de actividades que no necesariamente corresponden a



sus funciones sustantivas y que tienen que ver con aspectos de capacitación, asesoría y orientación al personal de los sujetos fiscalizados

En términos generales, y en función de las facultades que las EFS típicamente pueden tener, la operación sustantiva de una EFS podría caracterizarse en términos de los siguientes parámetros:

1. Número de cuentas públicas revisadas;
2. Monto fiscalizado y el porcentaje que éste representa del presupuesto público ejercido por el universo de sujetos fiscalizados;
3. Monto fiscalizado y el porcentaje que éste representa del presupuesto público de cada sujeto fiscalizado;
4. Número de actividades realizadas (auditorias de gabinete, revisión de informes preliminares, revisión de avance de obra pública, auditorías de campo, compulsas a terceros, visitas de revisión, revisión física a obra pública, etc.);
5. Cantidad de observaciones notificadas a los sujetos fiscalizados y el monto que éstas representan;
6. Cantidad de observaciones notificadas solventadas y no solventadas y el monto que cada una de éstas representan;
7. Cantidad de sanciones económicas impuestas a los diferentes sujetos de fiscalización y el monto que éstas representan;
8. Cantidad de sanciones económicas impugnadas y el monto que éstas representan;
9. Cantidad de sanciones económicas finalmente impuestas, y el monto que éstas representan;
10. Cantidad y monto de sanciones económicas recaudadas;

11. Cantidad y tipos de sanciones administrativas promovidas o impuestas a los responsables de alguna irregularidad detectada durante fiscalización;
12. Cantidad y tipo de sanciones administrativas impugnadas por los servidores públicos sancionados;
13. Cantidad y tipo de sanciones administrativas implementadas por el órgano interno de control del sujeto fiscalizado en el que se desempeña el servidor público sancionado o por el superior jerárquico del mismo;
14. Cantidad de denuncias penales realizadas ante la autoridad competente;
15. Cantidad de funcionarios públicos condenados como resultado de una denuncia penal, así como la pena impuesta finalmente por la autoridad judicial.

Típicamente, la información arriba descrita debiera estar contenida en un documento denominado “Informe Anual de Labores”, “Informe de Gestión” o “Informe Ejecutivo” el cual es generado por la EFS para presentarse anualmente ante la entidad o comisión correspondiente del poder legislativo para fines de evaluación. Sin embargo, como se verá en la siguiente sección, en la mayoría de las EFS los informes anuales, si es que están disponibles, no necesariamente incluyen suficiente información cuantitativa de los resultados obtenidos, para evaluar la actividad desarrollada por ellas durante el año.

Con el objetivo de evaluar la efectividad de las EFS de México se procedió a identificar la información que reflejara las actividades sustantivas desarrolladas por este tipo de entidades. Para tal efecto se consultó la página electrónica de la Auditoría Superior de la Federación así como la de las 32 EFS estatales para ubicar y analizar el “Informe Anual de Actividades”, el “Informe de Gestión” o el “Informe Ejecutivo” correspondiente al año del 2010, año en que para efecto de esta investigación se analizaron las disposiciones legales vigentes en materia de fiscalización superior en México y año en el que se realizaron las entrevistas a profundidad sobre la percepción de la efectividad de estos organismos por parte

de titulares y extitulares de las EFS, legisladores federales y estatales de mayoría y de oposición, representantes de organismos de la sociedad civil preocupados en temas de fiscalización y rendición de cuentas y académicos que han estudiado profundamente el tema.

Del análisis de la información contenida en los portales electrónicos de las 33 EFS en México se pudo constatar que en general todos los sitios visitados tienen información descriptiva de las facultades legales de que disponen estos órganos; de los documentos técnicos con los que operan (metodologías, manuales de operación); de información general (misión, visión, valores, objetivos estratégicos, código de ética); de los convenios celebrados con otras instancias; de información requerida por las leyes de transparencia referente al marco normativo, estructura orgánica, facultades, metas, objetivos, servicios que ofrece, trámites y requisitos oficiales, directorio de los servidores públicos y remuneraciones al personal; enlaces a otros sitios relacionados; e informes de los resultados de la fiscalización efectuada a entidades públicas. No obstante lo amplio de la información descrita, por lo general los sitios visitados contienen información muy limitada acerca del informe anual de actividades de las EFS.

Como se puede observar en el cuadro 7.3, de los portales electrónicos consultados de las 33 EFS en México, solamente en cinco de ellos (15%) que corresponden a los casos de la Auditoría Superior de la Federación, y a los de los estados de Coahuila, Durango, Sonora y Sinaloa, se encontró información razonablemente completa y descriptiva de las actividades que desarrollaron durante el 2010, la cual incluye no solamente insumos sino resultados de la labor de fiscalización y que permite evaluar de alguna forma la efectividad de su operación, particularmente desde la perspectiva de observaciones identificadas y sanciones promovidas o impuestas.

Por otro lado, en 28 (84%) de los 33 portales consultados no se encontró información pública que permitiera hacer una evaluación de la efectividad de la operación de las EFS desde la perspectiva de las observaciones y sanciones promovidas o impuestas. En este segmento, se identificaron ocho portales de EFS

(24%) los cuales presentaban información de las actividades desarrolladas por ellas en el 2010 en forma muy limitada. En este caso se encontraron los portales de las EFS de Chihuahua, Colima, Oaxaca, San Luis Potosí, Zacatecas, Baja California, Querétaro, Sinaloa y Guerrero. Entre las limitaciones identificadas en dichos portales están las siguientes: no describen resultados de la fiscalización ya que solo presentan avances periódicos (trimestral / semestral) del Programa Operativo Anual (POA) en términos porcentuales; presentan resultados de la actividad desarrollada en términos cualitativos; solo presenta un listado de entidades fiscalizadas durante el año o no está disponible dicha información para todos los años anteriores al 2011, último año reportado.

En un caso (3%) que corresponde al estado de Tabasco, el informe anual de actividades aparecía en el portal de la EFS como disponible, pero en la práctica no lo estuvo.

Finalmente, la consulta a los portales de las EFS arrojó que en 18 de 33 casos analizados (54%), la información que permitiera hacer una aproximación a la evaluación de la operación de las EFS en México no estuvo disponible. La razón principal de este hecho estriba probablemente en que el informe anual de actividades de la EFS se elabora y se entrega directamente a la comisión legislativa responsable de la evaluación, pero no se pone a la disposición del público. En este último caso están los portales de las EFS de los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Distrito federal, México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

La situación anteriormente descrita es explicable - más no justificable - debido a que al ser las entidades de fiscalización superior en México órganos auxiliares técnicos de apoyo del poder legislativo, los informes acerca de su desempeño son dirigidos a dicha instancia en forma exclusiva por los conductos definidos por dicho poder. Esta sola situación representa en sí misma una gran área de oportunidad para transparentar la operación de las EFS en México y para contar

con un adecuado mecanismo de rendición de cuentas de este tipo de organizaciones a la sociedad civil.

El resumen de la información disponible en los portales electrónicos oficiales de las EFS correspondiente al periodo del 2010 en relación a la operación de las EFS en México se muestra en el cuadro 7.3.

**Cuadro 7.3. Informe Anual de Actividades de las EFS en México correspondiente al año 2010.**

Disponibilidad de Información	Entidades de Fiscalización Superior	Comentarios
Disponible (5 de 33; 15%)	Auditoría Superior de la Federación, Coahuila, Durango, Sonora y Sinaloa.	Presentan resultados de la fiscalización desarrollada en términos cuantitativos.
Disponible con limitaciones (8 de 33; 24%)	Chihuahua, Colima, Oaxaca, San Luis Potosí, Zacatecas	No describen resultados de la fiscalización. Solo presentan avances periódicos (trimestral / semestral) del Programa Operativo Anual (POA) en términos porcentuales.
	Baja California	Presenta resultados de la actividad desarrollada en términos cualitativos.
	Querétaro	Presenta solamente listado de entidades fiscalizadas durante el año.
	Guerrero	Información disponible solo para el último año reportado.
No accesible (1 de 33; 3%)	Tabasco	
No disponible (18 de 33) 54%)	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán.	

Fuente: Elaboración propia con información de los portales oficiales de las EFS en México.

En función de la información disponible en los portales electrónicos oficiales de las EFS, se procedió a analizar la efectividad de estas instituciones en términos de las observaciones detectadas y las sanciones promovidas o impuestas a través de una muestra conformada solamente por aquellas entidades cuya información

pública permitía la realización de dicho análisis. Dichos casos corresponden a la Auditoría Superior de la Federación y a las entidades de fiscalización superior de los estados de Coahuila, Durango, Sonora y Sinaloa. En las siguientes secciones de este apartado se procede a presentar los resultados más sobresalientes de dicho análisis.

## **5.1. ANÁLISIS DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2010 DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados responsable de la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. El Informe del Resultado de la Fiscalización a la Cuenta Pública Federal de cada año, así como el Informe con el Análisis del Informe de Avance de Gestión que presentan semestralmente las entidades del sector público federal son reportados a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados (CVCD) para propósitos de análisis y toma de decisiones. Adicionalmente, la ASF rinde cada año a la CVCD el informe de su gestión, el cual contiene las actividades desarrolladas durante el año correspondiente para que dicha comisión proceda a evaluar el desempeño de dicho órgano.<sup>20</sup>

Por lo anterior, el informe anual de actividades de la ASF incluye regularmente una descripción de las acciones realizadas en relación a la fiscalización de la Cuenta Pública Federal del año más reciente y en relación al análisis del Informe

---

<sup>20</sup> Adicionalmente, es necesario mencionar que en el caso de la Auditoría Superior de la Federación existen otros mecanismos de evaluación del desempeño entre los que se incluyen las revisiones llevadas a cabo por la Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados al Desempeño de la ASF, las revisiones de carácter internacional a las que se somete voluntariamente la ASF, la interacción con despechos externos independientes que auditan su gestión financiera, la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad con base en la Norma Internacional ISO y una serie de estudios, investigaciones y encuestas sobre el trabajo que realiza y la percepción de la ciudadanía.

Semestral de Avance de Gestión de la misma entidad en el periodo de informe, así como el seguimiento a las acciones derivadas de la revisión a años anteriores. De tal forma que el informe de gestión de la ASF del 2010 incluye de forma modular las actividades desarrolladas correspondientes a la fiscalización de la Cuenta Pública del 2008, cuyo informe se entregó en febrero del 2010. Adicionalmente el informe de gestión de la ASF le dedica una sección más modesta a describir el programa anual de auditorías para la fiscalización de la cuenta pública del 2009, mismo que se aprobó en mayo del 2010; y a las actividades para realizar el análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2010 de la administración pública federal.

El informe de gestión de la ASF del 2010 consigna que en relación a la revisión practicada a la gestión pública del gobierno federal mexicano en el año 2008, ésta se llevó a cabo mediante 987 auditorías, de las cuales, 695 fueron de carácter financiero y de cumplimiento, 228 de desempeño, 62 especiales y 2 de situación excepcional. Las auditorías referidas fueron practicadas en 129 dependencias y entidades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en 3 órganos constitucionalmente autónomos, en 9 universidades públicas, en los gobiernos de las 32 entidades federativas, en una muestra de 205 municipios de todo el país, en 3 delegaciones del Distrito Federal, y en 11 entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales. Si bien es destacable que se informe el universo de sujetos fiscalizados y el tipo de auditorías realizadas, el informe no consigna el porcentaje de cobertura que realizó la ASF al presupuesto de dichas entidades.

Como resultado de la revisión efectuada en el periodo fiscal del 2008, el informe menciona que se emitieron 7,745 observaciones que generaron la promoción de 8,751 acciones, de las cuales, 6,295 fueron de carácter preventivo y 2,456 de naturaleza correctiva. Formando parte de las 2,456 acciones correctivas, se encuentran 1,053 pliegos de observaciones; 1,111 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria; 211 solicitudes de aclaración; 71 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y 10 denuncias de

hechos, correspondiendo 3 de ellas a estados y municipios. La información anterior se puede visualizar en el cuadro 7.4.

**Cuadro 7.4. Acciones Correctivas de la Auditoría Superior de la Federación 2010**

<b>Acciones correctivas</b>	<b>Cantidad</b>
Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria	1,111
Solicitudes de aclaración	211
Promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	71
Denuncias de hechos	10

Si bien es cierto que las recomendaciones de la ASF para mejorar el ejercicio del presupuesto público son altamente apreciadas, también es cierto que la detección de irregularidades en el ejercicio del presupuesto público, así como la identificación de su respectiva sanción, es parte importante de la fiscalización.

En relación a las promociones de responsabilidad administrativa<sup>21</sup> solicitadas a la instancia de control competente, el informe destaca que como resultado de la

---

<sup>21</sup> Las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tanto en el ámbito federal, estatal y municipal determinan las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, así como las sanciones administrativas aplicables por los actos u omisiones en que incurran, y los procedimientos y las autoridades que habrán de aplicarlas. Si de la revisión de las cuentas públicas de las entidades fiscalizadas, las EFS advierten irregularidades administrativas en la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante el ejercicio fiscal revisado, remitirá al órgano interno de control de la entidad de que se trate la información y/o documentación correspondiente, a efecto de que éste inicie los procedimientos administrativos respectivos y, en su caso, finque las sanciones que establecen las leyes correspondientes. Lo anterior es así en virtud de que por lo general las EFS no tienen facultades para determinar las responsabilidades administrativas o de tipo formal que se deriven de la revisión de la Cuenta Pública, ya que no es autoridad competente para aplicar las disposiciones contenidas en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos. Una vez que se determinen la responsabilidad de los funcionarios públicos, la autoridad que corresponda podrá imponer las siguientes sanciones: Apercibimiento, privado o público, Amonestación, privada o pública, Suspensión, Destitución del puesto, Sanción económica e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.



revisión de la Cuenta Pública de los años de 2006 a 2008, se emitieron 3,306 promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, para que las instancias de control correspondientes, en el ámbito de sus atribuciones, finquen las responsabilidades que procedan. El informe muestra que al 31 de diciembre de 2010, se reportan con resolución 3,081 casos (93.2%) y 225 (6.8%) se encuentran sin resolución de la instancia de control competente. Sin embargo, es importante aclarar que el hecho de que estén resueltas las peticiones, no quiere decir necesariamente que el órgano interno de control haya dictado alguna sanción administrativa.

De forma similar, y en relación a las denuncias penales, el informe consigna que como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública de los ejercicios de 1998 a 2008, se han presentado 41 Denuncias de Hechos ante el Ministerio Público, de las cuales 3 (7.3%) se resolvieron con acuerdo de no ejercicio de la acción penal y las 38 restantes (92.7%) se encuentran en averiguación previa o causa penal, por parte de las instancias correspondientes. La estadística consignada en el informe es verdaderamente representativa de las limitaciones que las EFS en México tienen para lograr que los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad que amerite una sanción penal, cumplan este tipo de condena. Para apreciar esta estadística adecuadamente, habría que tomar en cuenta que se refiere a la ASF, entidad que fiscaliza a toda la administración pública federal y que en el periodo de 1998 al 2008 ha efectuado solamente 41 denuncias de hechos, de las cuales en 3 se había resuelto el inejercicio de la acción penal y en las 38 restantes todavía se encuentran en la etapa de averiguación previa o causa penal.

En lo que se refiere a las sanciones resarcitorias, a partir del ejercicio 2001, la Ley Federal de Rendición de Cuentas y Fiscalización confirió a la ASF la facultad de fincar directamente responsabilidades resarcitorias<sup>22</sup>. Al cierre del 2010, se habían

---

<sup>22</sup> La responsabilidad resarcitoria consiste en reparar el daño causado al patrimonio público afectado por servidores públicos o particulares que hayan realizado una gestión financiera irregular, siendo su finalidad

iniciado 210 procedimientos resarcitorios, de los cuales 102 (49%) están en proceso de desahogo y 108 (51%) tienen resolución en firme de la ASF, de los cuales 85 (79%) están siendo impugnadas ante las instancias correspondientes. En relación a las recuperaciones para la Hacienda Pública Federal, el informe consigna que la entidad de fiscalización superior de la Federación ha promovido acciones que han dado como resultado recuperaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por operaciones observadas con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública de los ejercicios de 2001 a 2008, por un monto estimado en \$ 37,795 millones de pesos (\$ 3,000 millones de USD). Sin embargo, sin demeritar la relevancia de dicha recuperación, resulta un tanto limitado ante las estadísticas de corrupción en México y ante el cuantioso presupuesto que maneja la administración pública federal.

En síntesis, el Informe Anual de Gestión de la ASF presenta información suficientemente desglosada de las actividades de fiscalización realizadas, de la situación actual de las observaciones efectuadas, de las recomendaciones solicitadas, de las sanciones resarcitorias impuestas, de la promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias efectuadas, y de las denuncias de hechos realizadas. La información analizada pone de relevancia las limitaciones que en la práctica tiene la ASF para efectuar adecuadamente su función y particularmente para lograr que las sanciones resarcitorias determinadas

---

meramente indemnizatoria. La responsabilidad resarcitoria no pretende castigar a quienes han causado un daño patrimonial a las entidades gubernamentales, sino que busca resarcir o reparar dicho daño. Por ello, las responsabilidades que al respecto se finquen, tienen por objeto resarcir al patrimonio de las entidades el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado respectivamente.

Las responsabilidades resarcitorias se determinarán, en primer término, a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurrido en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, al servidor público jerárquicamente inmediato, que por la índole de sus funciones haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia de su parte. Del mismo modo, serán responsables solidarios, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

así como las sanciones administrativas promovidas y las denuncias de hechos efectuadas se logren implementar hasta sus últimas consecuencias.

## **5.2. ANÁLISIS DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2010 DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE COAHUILA**

La Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASC) es el órgano técnico especializado del Congreso de dicha entidad responsable de la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal y la de los municipios del estado. El Informe del Resultado de la Fiscalización a la Cuenta Pública de cada sujeto fiscalizado de cada año, así como el Informe con el Análisis del Informe de Avance de Gestión que presentan semestralmente las entidades del sector público estatal y municipal son reportados a la Comisión de Vigilancia del Congreso Estatal (CVCE) para su conocimiento. Adicionalmente, la ASC rinde cada año a la CVCE el informe de su gestión, el cual contiene las actividades desarrolladas durante el año correspondiente para que dicha comisión proceda a evaluar el desempeño de dicho órgano.

Por lo anterior, al igual que en el caso federal, el informe anual de actividades de la ASC incluye regularmente una descripción de las acciones realizadas en relación a la fiscalización de las cuentas públicas de los sujetos fiscalizados del año más reciente y en relación al análisis del Informe Semestral de Avance de Gestión de las mismas entidades en el periodo que se informa. De tal forma que el informe de gestión de la ASC del 2010 incluye de forma medular las actividades desarrolladas correspondientes a la fiscalización de las cuentas públicas del 2009, cuyo informe se entregó en diciembre del 2010. Adicionalmente el informe de gestión de la ASC le dedica una sección más modesta a describir las actividades realizadas para analizar el Informe de Avance de Gestión Financiera del primer semestre 2010 de las diferentes entidades gubernamentales en el estado.

El informe de gestión de la ASC del 2010 consigna que la revisión y fiscalización superior se efectuó a las cuentas públicas de los 3 Poderes del Estado, en 3

organismos autónomos, 2 entidades estatales, 50 entidades paraestatales, a 16 sistemas municipales de aguas y saneamiento, 8 entidades paramunicipales y a los 38 municipios, que en su totalidad suman 120 entidades fiscalizadas. Al igual que en el caso federal, si bien es destacable que se informe el universo de sujetos fiscalizados, el informe no consigna el porcentaje de cobertura que realizó la ASC al presupuesto de dichas entidades.

En relación a las sanciones administrativas, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila faculta a la ASC para que si de la revisión de la cuenta pública advierte irregularidades administrativas en la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante el ejercicio fiscal, remitirá al órgano interno de la entidad de que se trate la información y/o documentación correspondiente, a efecto de que éste inicie los procedimientos administrativos respectivos y, en su caso, finque las sanciones que establece la Ley señalada anteriormente.

Al quedar la sanción administrativa a discreción del órgano interno de control, se limita en forma importante el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la fiscalización superior, dentro de los que se encuentra la aplicación de sanciones a los funcionarios responsables. No obstante lo anterior, el Informe de Gestión de la ASC del 2010 no reporta las sanciones administrativas promovidas por dicho órgano ni las finalmente impuestas a los funcionarios públicos por el órgano interno de control de los sujetos fiscalizados como consecuencia de la revisión del 2007.

Igualmente, en relación a la revisión de las cuentas públicas del 2007, el Informe de Gestión de la ASC del 2010 consigna que se iniciaron durante ese año, 59 procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias. Para tal efecto se realizaron audiencias en las que los presuntos responsables presentaron pruebas y alegatos para desvirtuar los hechos que se les imputaban. De todos los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias antes señalados, el Informe de Gestión 2010 de la ASC consigna que fueron

interpuestos dos recursos de reconsideración por parte de los presuntos responsables en contra de los acuerdos de admisión y desechamiento de pruebas. En el primero se declaró desierto el recurso y firme la resolución recurrida; en el segundo, se confirmó la resolución impugnada. En los dos casos no se interpuso medio de defensa (amparo o juicio de nulidad) en contra de las resoluciones emitidas por la ASC.

Adicionalmente, y derivado de los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, durante el 2010 la ASC emitió 50 resoluciones mediante las cuales se absolvió de responsabilidad resarcitoria a los presuntos responsables por las irregularidades advertidas en la revisión de la cuenta pública 2007, en virtud de no existir elementos suficientes para atribuirles ese tipo de responsabilidad. La situación anterior pone de relevancia que en lo que respecta al fincamiento de responsabilidades resarcitorias correspondientes a la revisión del 2007, durante el 2010 en 50 de los 59 procedimientos (85%) los funcionarios presuntamente responsables fueron absueltos por la ASC por falta de pruebas. La baja efectividad en la implementación final de las responsabilidades resarcitorias puede deberse a la incorrecta integración de los expedientes de responsabilidad, a la potencial influencia política que pueden haber ejercido los diferentes actores políticos involucrados y a la dificultad material que en la práctica legal pueda tener la demostración de dicha responsabilidad.

Otro aspecto adicional a mencionar es que el informe no consigna el monto de las responsabilidades resarcitorias propuestas, el monto efectivo una vez descontadas las absoluciones y los finalmente recuperados.

Un aspecto adicional a comentar en relación a la revisión de las cuentas públicas del 2007, es que el informe de gestión 2010 de la ASC no menciona nada al respecto de las denuncias de hechos que pueden significar una sanción penal, pudiéndose interpretar que no se efectuó ninguna como consecuencia de dicha revisión.

En relación al proceso de fiscalización de las cuentas públicas del 2008, el informe 2010 consigna que la ASC elaboró 113 pliegos de responsabilidades administrativas<sup>23</sup>, a través de los cuales se fundaron y motivaron 15,196 observaciones, mediante los cuales promovió, ante los órganos de control competentes, la aplicación de las sanciones administrativas.

En relación a las responsabilidades resarcitorias, el Informe de Gestión 2010 consigna que la ASC actualmente se encuentra en la etapa de estudio, análisis y valoración de las observaciones a las cuentas públicas del 2008 que no fueron solventadas por las entidades fiscalizadas, con el propósito de determinar si las irregularidades advertidas constituyeron o no un daño patrimonial.

De igual forma, con motivo de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio 2008, la ASC actualmente se encuentra en la etapa de estudio, análisis y valoración de las observaciones que no fueron solventadas por las entidades fiscalizadas, con el propósito de determinar si las irregularidades advertidas pudieran constituir alguna conducta penal que amerite la presentación de denuncias y/o querellas ante la autoridad competente. La situación descrita en esta sección pone de manifiesto no solo la falta de efectividad en la promoción e imposición final de sanciones administrativas y resarcitorias así como en la realización de denuncias penales, sino también la falta de oportunidad en dichos procesos pues de acuerdo al informe, al cierre del 2010 todavía no había certeza

---

<sup>23</sup> El pliego de observaciones es el documento en el que las EFS notifican a las entidades fiscalizadas las observaciones determinadas en el ejercicio de la actividad de la fiscalización superior, así como las recomendaciones o acciones que procedan para que las observaciones puedan ser solventadas. De igual forma, en dicho documento se determina, en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores. Por ello, una vez que las entidades sujetas de fiscalización reciben los pliegos de observaciones, deben solventarlos ante la entidad fiscalizadora; cuando éstos no sean solventados dentro del plazo establecido para tal efecto, o que la documentación y argumentos presentados no sean suficientes para solventar las observaciones, se dará inicio al procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, en su caso, se aplicarán las sanciones pecuniarias a que haya lugar.

en la implementación de sanciones por irregularidades observadas en la revisión de las cuentas públicas del 2008.

En relación al proceso de fiscalización de las cuentas públicas del 2009, el informe de Gestión 2010 de la ASC consigna que dicho órgano elaboró y notificó un total de 112 pliegos de observaciones, a través de los cuales se fundaron y motivaron 16,600 observaciones. Al cierre del 2010, no se habían iniciado procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, administrativas o penales, toda vez que los pliegos de observaciones se notificaron en tiempo y forma a las entidades fiscalizadas en el mes de diciembre del año 2010, una vez que se hubo presentado el Informe del Resultado de la Fiscalización de las cuentas públicas de los sujetos fiscalizados.

En síntesis, el Informe Anual de Gestión de la ASC presenta información suficientemente desglosada de las actividades de fiscalización realizadas, de las observaciones efectuadas, de la situación de las sanciones resarcitorias impuestas y de la promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias efectuadas a los órganos internos de control. Sin embargo, no presenta estadísticas ni evidencia del seguimiento a las denuncias de hechos efectuadas en los diferentes periodos que cubre el Informe de Gestión 2010.

Al igual que en el caso de la ASF, la información analizada pone de relevancia las limitaciones que en la práctica tiene la ASC para efectuar adecuadamente su función y particularmente para lograr que las sanciones resarcitorias determinadas, las sanciones administrativas promovidas así como las denuncias de hechos efectuadas se logren implementar hasta sus últimas consecuencias. Adicionalmente, en el caso de la ASC, queda de manifiesto no solamente la falta de facultades para implementar las sanciones, sino el largo y complicado proceso para hacerlas efectivas, perdiendo efectividad, diluyendo el impacto y promoviendo la impunidad.

### **5.3. ANÁLISIS DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2010 DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE DURANGO**

La Auditoría Superior del Estado de Durango (ASD) es el órgano técnico especializado del Congreso de dicha entidad responsable de la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal y la de los municipios del estado. El Informe del Resultado de la Fiscalización a la Cuenta Pública de cada sujeto fiscalizado de cada año es reportado a la Comisión de Vigilancia del Congreso Estatal (CVCE) para su conocimiento. Adicionalmente, la ASD rinde cada año a la CVCE el informe de su gestión, el cual contiene las actividades desarrolladas durante el año correspondiente para que dicha comisión proceda a evaluar el desempeño de dicho órgano.

Por lo anterior, a diferencia del caso federal, el informe anual de actividades de la ASD incluye solamente una descripción de las acciones realizadas en relación a la fiscalización de las cuentas públicas de los sujetos fiscalizados del año más reciente. De tal forma que el Informe de Gestión de la ASD del 2010 incluye de forma medular las actividades desarrolladas correspondientes a la fiscalización de las cuentas públicas del 2009, cuyo informe se entregó en el 2010 así como el seguimiento a las acciones derivadas de la revisión a años anteriores.

En este sentido, el Informe de gestión 2010 de la ASD consigna que durante dicho año se llevó a cabo la revisión y fiscalización de 45 Cuentas Públicas, correspondiendo una de ellas al Gobierno del Estado, 4 a organismos autónomos, 39 a los Ayuntamientos y a la de la universidad estatal. Adicionalmente, la ASD realizó la revisión y fiscalización de 30 organismos descentralizados estatales y 49 organismos descentralizados municipales. Igualmente, el Informe de Gestión 2010 de la ASD destaca la realización de Auditorías de Gabinete, Revisiones de Informes Preliminares, Revisiones de Avance de Obra Pública, Auditorías de Campo, Compulsas a Terceros, Visitas de Revisión y Revisiones físicas a Obra Pública a todos los sujetos de fiscalización enunciados.



El informe de gestión 2010 no menciona el alcance la revisión en el caso del gobierno del estado ni en el caso de los ayuntamientos del estado, pero si menciona la cobertura de revisión efectuada en el caso de los órganos autónomos y en el caso de los organismos descentralizados estatales y municipales.

En el caso de la ASD, las observaciones y recomendaciones preliminares notificadas a los sujetos fiscalizados como resultado de la revisión y fiscalización efectuada, se clasifican de la siguiente manera: 1. De daño (de las que pudieran causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública), 2. Administrativas, a) Cuantificables y b) No Cuantificables.

Durante el 2010, la ASD notificó al gobierno del estado y a los ayuntamientos 5,165 observaciones de daño por un monto de \$722 millones de pesos, de las cuales 2634 (51%) fueron solventadas. Asimismo, notificó 6,826 observaciones administrativas cuantificables de las cuales 4,506 (66%) fueron solventadas y 1,609 observaciones administrativas no cuantificables de las cuales 631 (39%) fueron solventadas.

En el caso de los órganos autónomos y los organismos descentralizados estatales y municipales, durante el 2010, la ASD les notificó 562 observaciones de daño por un monto de \$94 millones de pesos, de las cuales 447 (80%) fueron solventadas. Asimismo, notificó 1,182 observaciones administrativas cuantificables de las cuales 991 (84%) fueron solventadas y 5 observaciones administrativas no cuantificables de las cuales ninguna fue solventada.

Como consecuencia de lo anterior, el Informe de gestión 2010 de la ASD consigna que en el caso del gobierno del estado y de los ayuntamientos, se emitieron 40 Pliegos de Observaciones por el ejercicio presupuestal del año 2009, cuantificando las observaciones de Daño en \$ 166 millones de pesos y las Administrativas en \$ 427 millones de pesos.

El desglose de las observaciones planteadas y solventadas, tanto en número como en monto presupuestal, constituye un caso único en los informes de gestión de las EFS en México por la transparencia y detalle con la que es revelada,

permitiendo evaluar no solo la cantidad de observaciones efectuadas sino la calidad de las mismas. En relación a las sanciones impuestas, acorde con la facultad de la ASD para determinar, en su caso, los daños y perjuicios que afecten a las haciendas públicas y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, el Informe de Gestión 2010 consigna que durante dicho año se realizaron diversas acciones tendientes a sancionar a los servidores públicos que incumplieron con sus obligaciones de derecho público, aplicando 74 multas con un total de \$ 400 mil pesos por no dar respuesta a las observaciones y recomendaciones efectuadas por la ASD.

En forma similar, como resultado de la valoración de las pruebas desahogadas en las audiencias respectivas y de los demás elementos que integran el expediente correspondiente, la ASD determinó en diversos casos la existencia de responsabilidad, procediendo en consecuencia a fincar directamente a los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. Durante 2010, la ASD determinó 21 indemnizaciones por un monto de \$ 32 millones de pesos y otro tanto igual de sanciones pecuniarias por el mismo valor, totalizando \$ 64 millones de pesos. Al respecto, es importante destacar que en contra de las resoluciones que determinan la existencia de responsabilidad emitidas por la ASD, durante 2010 se recibieron 15 Recursos de Reconsideración como medios de defensa, correspondientes a las Cuentas Públicas Municipales del ejercicio presupuestal 2008, iniciando con ello otro procedimiento, mediante el cual consecuentemente fueron resueltos los 15 Recursos de Reconsideración presentados, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley de Fiscalización Superior del Estado.

Si bien la información correspondiente a las observaciones efectuadas como producto de la revisión y fiscalización de los sujetos de fiscalización, así como del fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias es bastante clara, no ocurre así al omitir comunicar si se efectuó el cobro final de las mismas. Adicionalmente, el Informe de Gestión 2010 de la ASD no presenta información alguna acerca de responsabilidades administrativas ni denuncias de hechos que

hubieran ameritado una sanción penal, ya sea porque dicho órgano no cuenta con facultades para fincar las mencionadas responsabilidades administrativas ni denuncias de hechos, o porque las observaciones detectadas durante la fiscalización no ameritaron la promoción de ninguna de esas acciones.

En síntesis, el Informe Anual de Gestión de la ASD presenta información suficientemente desglosada de las actividades de fiscalización realizadas, de las observaciones efectuadas, de la solventación de las mismas, de las multas económicas impuestas, de las indemnizaciones determinadas y de las sanciones resarcitorias impuestas. Sin embargo, no presenta evidencia acerca de la efectividad de la implementación final de dichas sanciones. De la misma forma, no presenta evidencia haber efectuado la promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias ante los órganos internos de control, ni de haber realizado las denuncias de hechos por irregularidades que ameriten una sanción penal. Una vez más, se confirma las limitaciones que en la práctica tienen las EFS para efectuar adecuadamente su función y particularmente para lograr que en el caso de haber detectado irregularidades en el ejercicio del presupuesto público, las sanciones resarcitorias determinadas, las sanciones administrativas promovidas así como las denuncias de hechos efectuadas se logren implementar hasta sus últimas consecuencias.

#### **5.4. ANÁLISIS DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2010 DEL INSTITUTO SUPERIOR DE AUDITORIA Y FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE SONORA**

El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) del estado de Sonora es el órgano técnico especializado del Congreso de dicha entidad responsable de la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal y la de los municipios del estado. El Informe del Resultado de la Fiscalización a la Cuenta Pública de cada sujeto fiscalizado de cada año, así como el Informe con el Análisis de los Informes Trimestrales que presentan las entidades del sector público estatal y municipal son

reportados a la Comisión de Vigilancia del Congreso Estatal (CVCE) para su conocimiento. Adicionalmente, el ISAF rinde cada año a la CVCE el informe de su gestión, el cual contiene las actividades desarrolladas durante el año correspondiente para que dicha comisión proceda a evaluar el desempeño de dicho órgano.

Por lo anterior, al igual que en el caso federal, el informe anual de actividades del ISAF incluye regularmente una descripción de las acciones realizadas en relación a la fiscalización de las cuentas públicas de los sujetos fiscalizados del año más reciente y en relación al análisis de los Informes Trimestrales de las mismas entidades en el periodo que se informa. De tal forma que el informe de gestión del ISAF del 2010 incluye de forma medular las actividades desarrolladas correspondientes a la fiscalización de las cuentas públicas del 2009, cuyo informe se entregó en 2010, a la revisión de los primeros tres informes trimestrales del 2010, así como el seguimiento a las acciones derivadas de la revisión a años anteriores.

El informe de gestión del ISAF del 2010 consigna que la revisión y fiscalización superior se efectuó a 88 cuentas públicas correspondientes a los 3 Poderes del Estado, a organismos autónomos, a entidades paraestatales, así como a 72 municipios, 77 organismos paramunicipales y a 3 organismos intermunicipales. Al igual que en el caso federal, si bien es destacable que se informe el universo de sujetos fiscalizados, el informe no consigna el porcentaje de cobertura que realizó el ISAF al presupuesto de dichas entidades.

Durante el periodo que se informa, y como resultado de la revisión de la cuenta pública del gobierno estatal del 2009, se identificaron 1,423, las cuales fueron solventadas y validadas 1,136 (80 %). En lo referente a la revisión de obras públicas ejecutadas por el gobierno estatal, el informe 2010 consigna que se revisaron 448 obras públicas que representan un total ejercido de \$4,132 millones de pesos en las cuales se determinaron 55 observaciones que suman un importe de \$1,251 millones de pesos y que representan un 25%, del total ejercido.

Como resultado de la revisión y fiscalización realizada por el ISAF a los diversos entes en el ámbito municipal, se determinaron 2,072 observaciones relevantes, mismas que se presentaron en el Informe de Resultados de la Cuenta Pública Municipal 2009, entregado al pleno del Congreso del Estado. De forma similar, durante el 2010 se procedió a la fiscalización de obras públicas informadas en las cuentas públicas municipales del año 2009 en 45 municipios seleccionados, revisando 2,652 obras públicas por un monto de \$ 769 millones de pesos (86% del importe ejercido), generándose 210 observaciones por un monto de \$ 377 millones de pesos.

En relación a los informes trimestrales presentados por el gobierno estatal en el 2010, durante dicho año se realizó la fiscalización de 188 obras públicas informadas al tercer trimestre del año 2010, en 7 sujetos fiscalizables del Gobierno del Estado de Sonora. De dicha revisión se derivaron 53 observaciones que suman un importe de \$412 millones de pesos y que representan un 22% del total ejercido.

En forma similar, durante el 2010 se realizó la fiscalización de las obras públicas informadas durante el primer, segundo y tercer trimestre del año 2010 en 34 municipios del Estado de Sonora, revisándose 533 obras públicas que representan un total ejercido de \$311 millones de pesos, de las cuales se derivaron 153 observaciones que suman un importe de \$172 millones de pesos y que representan un 55%, del total ejercido al mes de septiembre de 2010.

Una vez más, si bien la información correspondiente a las observaciones efectuadas como producto de la revisión y fiscalización de los sujetos de fiscalización, es bastante clara, en este caso en particular el Informe de gestión 2010 del ISAF no presenta información alguna del fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias, ni acerca de responsabilidades administrativas ni de denuncias de hechos que hubieran ameritado una sanción penal, ya sea porque dicho órgano no cuenta con facultades para fincar las mencionadas responsabilidades administrativas ni denuncias de hechos, o porque las

observaciones detectadas durante la fiscalización no ameritaron la promoción de ninguna de esas acciones.

En síntesis, el Informe Anual de Gestión del ISAF presenta información suficientemente desglosada de las actividades de fiscalización realizadas, de las observaciones efectuadas, de la solventación de las mismas, pero omite totalmente informar de las multas económicas impuestas, de las indemnizaciones determinadas y de las sanciones resarcitorias impuestas como consecuencia de las observaciones no solventadas. Asimismo, tampoco presenta evidencia de haber efectuado la promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias ante los órganos internos de control, ni de haber realizado las denuncias de hechos por irregularidades que ameritaran una sanción penal. Una vez más, se confirma las limitaciones que en la práctica tienen las EFS para efectuar adecuadamente su función y particularmente para lograr que en el caso de haber detectado irregularidades en el ejercicio del presupuesto público, las sanciones resarcitorias determinadas, las sanciones administrativas promovidas así como las denuncias de hechos efectuadas se den a conocer a la sociedad y se logren implementar hasta sus últimas consecuencias.

## **5.5. ANÁLISIS DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2010 DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE SINALOA**

La Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASS) es el órgano técnico especializado del Congreso de dicha entidad responsable de la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal y la de los municipios del estado. El Informe del Resultado de la Fiscalización a la Cuenta Pública de cada sujeto fiscalizado de cada año es reportado a la Comisión de Vigilancia del Congreso Estatal (CVCE) para su conocimiento. Adicionalmente, la ASS rinde cada año a la CVCE el informe de su gestión, el cual contiene las actividades desarrolladas durante el año correspondiente para que dicha comisión proceda a evaluar el desempeño de dicho órgano.

Por lo anterior, a diferencia del caso federal, el informe anual de actividades de la ASC incluye solamente una descripción de las acciones realizadas en relación a la fiscalización de las cuentas públicas de los sujetos fiscalizados del año más reciente, de tal forma que el Informe de Gestión de la ASS del 2010 incluye de forma medular las actividades desarrolladas correspondientes a la fiscalización de las cuentas públicas del 2009, cuyo informe se entregó en el 2010 así como el seguimiento a las acciones derivadas de la revisión a años anteriores.

En este sentido, el Informe de gestión 2010 de la ASS consigna que durante dicho año se llevó a cabo la revisión y fiscalización de 182 entidades fiscalizables constituidos por: el Poder Ejecutivo (12 secretarías y 6 entidades administrativas), Poder Legislativo, Poder Judicial, los 18 Municipios, 38 organismos descentralizados estatales, 67 organismos descentralizados municipales, 12 fondos, 18 fideicomisos y 9 Organismos Autónomos. Igualmente el informe consigna que la ASS realizó 1,730 actos de fiscalización relativas a auditorías financieras, revisiones de glosa de las cuentas públicas municipales, revisiones de obra pública y auditorías de fondos federales. Como consecuencia de las revisiones efectuadas a dichas entidades se identificaron 1619 observaciones mismas que han sido solventadas o están en diversas etapas del proceso de aclaración o solventación. La información anterior se puede observar en el cuadro 7.5.

**Cuadro 7.5. Cuadro General de Resultados 2010**

Entidad	Universo	Fiscalizadas	Obs.	Solv.	Seg.	En Proc.	No Solv.
Poder Ejecutivo	18	8	220	79	38	78	25
Poder Legislativo	1	1	21	2	1	18	0
Poder Judicial	1	1	7	4	3	0	0
Municipios	18	18	723	182	29	174	338
Organismos	144	54	648	237	0	186	235
<b>Total</b>	182	82	1619	504	71	456	588

Nota: Obs: observaciones; Solv: Solventadas; Seg: Seguimiento; En Proc: en proceso de valoración; No solv: no solventadas.

El Informe de Gestión 2010 de la ASS menciona que la cobertura de la fiscalización del gobierno del estado creció un 16% alcanzando los \$ 530 millones de pesos. En el caso de los 18 municipios auditados, el importe de los recursos fiscalizados representó \$ 1,092 millones de pesos, monto equivalente a un 14% de los recursos ejercidos por dichas entidades. En el caso de los 54 organismos auditados, el importe fiscalizado representó un 82% de los recursos ejercidos.

En lo referente al fincamiento de sanciones e indemnizaciones, el Informe de Gestión 2010 de la ASS consigna que durante el año se turnaron 56 expedientes a la Dirección Jurídica de dicho órgano, siendo el estatus de los mismas el siguiente: 6 procedimientos administrativos que culminaron en sanción, 14 procedimientos administrativos sin sanción debido a que los funcionarios públicos afectados desvirtuaron su responsabilidad, 3 procedimientos administrativos quedaron sin materia al quedar solventadas las observaciones que les dieron origen y 34 procedimientos administrativos se encuentran en estudio para ver su procedencia. Como podrá observarse, y al igual que en otros casos descritos, la endeble capacidad para sancionar administrativamente a los funcionarios públicos se ve más menguada al no tener los expedientes una adecuada fundamentación, a juzgar por la evidencia de la efectividad de 6 casos que culminaron con sanción de un total de 54.

Asimismo el Informe de Gestión 2010 consigna que en dicho periodo se han impuesto 4 multas por \$ 108,000 de las cuales tres están en proceso de impugnación y una sola ha sido pagada. Adicionalmente se han cobrado 11 multas de años anteriores por un importe de \$ 288,000. Igualmente, en el año se han emitido resoluciones mediante las cuales se han determinado indemnizaciones y sanciones por \$ 158,000. En forma similar a las sanciones administrativas, las multas económicas son verdaderamente modestas denotando ya sea el cumplimiento de todos los requerimientos de información que la ASS hace a los sujetos fiscalizados en forma meticulosa o la laxitud de aquella en la imposición de este tipo de sanciones.



Una vez más, si bien la información correspondiente a las observaciones efectuadas como producto de la revisión y fiscalización de los sujetos de fiscalización, es bastante clara, en este caso en particular el Informe de gestión 2010 de la ASS no presenta información alguna del fincamiento o promoción de responsabilidades administrativas, ni de denuncias de hechos que hubieran ameritado una sanción penal, ya sea porque dicho órgano no cuenta con facultades para fincar las mencionadas responsabilidades administrativas ni denuncias de hechos, o porque las observaciones detectadas durante la fiscalización no ameritaron la promoción de ninguna de esas acciones.

En síntesis, el Informe Anual de Gestión de la ASS presenta la más detallada información de las actividades de fiscalización realizadas, de las observaciones efectuadas así como de la solventación de las mismas, pero omite totalmente informar de las indemnizaciones determinadas y de las sanciones resarcitorias impuestas como consecuencia de las observaciones no solventadas. Asimismo, tampoco presenta evidencia de haber efectuado la promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias ante los órganos internos de control, ni de haber realizado las denuncias de hechos por irregularidades que ameritaran una sanción penal. Una vez más, se confirma las limitaciones que en la práctica tienen las EFS para efectuar adecuadamente su función y particularmente para lograr que en el caso de haber detectado irregularidades en el ejercicio del presupuesto público, las sanciones resarcitorias determinadas, las sanciones administrativas promovidas así como las denuncias de hechos efectuadas se den a conocer a la sociedad y se logren implementar hasta sus últimas consecuencias.

## **RECAPITULACIÓN**

En el presente capítulo se procedió a evaluar la efectividad de la operación de las EFS en México particularmente desde la perspectiva de las observaciones identificadas como resultado de la revisión del ejercicio de los presupuestos

públicos, de las irregularidades detectadas y de las sanciones promovidas o impuestas.

Del análisis de la información contenida en los portales electrónicos de las 33 EFS en México se pudo constatar que en general todos los sitios visitados tienen información descriptiva de las facultades legales de que disponen estos órganos; de los documentos técnicos con los que operan (metodologías, manuales de operación); de información general (misión, visión, valores, objetivos estratégicos, código de ética); de los convenios celebrados con otras instancias; de información requerida por las leyes de transparencia referente al marco normativo, estructura orgánica, facultades, metas, objetivos, servicios que ofrece, trámites y requisitos oficiales, directorio de los servidores públicos y remuneraciones al personal; enlaces a otros sitios relacionados; e informes de los resultados de la fiscalización efectuada a entidades públicas. No obstante lo amplio de la información descrita, por lo general los sitios visitados resultaron contener información muy limitada acerca del informe anual de actividades de las EFS.

De los portales electrónicos consultados de las 33 EFS en México, solamente en cinco de ellos (15%) que corresponden a los casos de la Auditoría Superior de la Federación, y a los de los estados de Coahuila, Durango, Sonora y Sinaloa, se encontró información razonablemente completa y descriptiva de las actividades que desarrollaron durante el 2010, la cual incluye no solamente insumos sino resultados de la labor de fiscalización y que permite evaluar de alguna forma la efectividad de su operación, particularmente desde la perspectiva de observaciones identificadas y sanciones promovidas o impuestas.

Igualmente, de la revisión efectuada se encontró que la información con la que se puede analizar la efectividad de las diferentes entidades de fiscalización superior en México, tiene importantes limitaciones debido a que su disponibilidad es limitada fundamentalmente porque dichas entidades no tienen necesariamente las mismas facultades, porque los procedimientos de operación no están estandarizados, porque las diferentes entidades presentan avances disímiles en la revisión de cuentas públicas provocando que sus estadísticas de operación

correspondan a periodos de revisión diferentes y porque las diferentes EFS tienen diferentes criterios de revelación de información.

Adicionalmente, se encontró que en algunos casos, la información necesaria para evaluar la efectividad de la operación de las EFS no está disponible porque no se tiene registro de la misma o bien porque no está cuantificada en forma estandarizada, o porque la EFS no tiene facultades para realizar determinada actividad cuya información es necesaria para proceder a la evaluación de la efectividad. Finalmente, un argumento adicional que limita la accesibilidad a la información necesaria para evaluar la efectividad de las EFS se refiere a que las propias legislaciones, ya sea federal o estatales prohíben su difusión en forma permanente o temporal, condicionada hasta la terminación total del proceso de revisión, por lo que hasta en tanto se cumplan ciertas condiciones, es clasificada como reservada, confidencial y restringida.

La falta de información estandarizada en relación al trabajo desarrollado por las entidades de fiscalización superior en México para evaluar la efectividad de las mismas, constituye en sí misma una gran área de oportunidad que requiere de reformas legales para permitir su cuantificación y divulgación y la asignación de una mayor atención y dedicación de recursos humanos y materiales para poder cuantificar y revelar oportunamente a la sociedad civil el resultado del trabajo desarrollado por este tipo de entidades.

Del análisis de la información reportada por las EFS, se advierte una gran cantidad de actividades desarrolladas por las EFS, sin embargo, la efectividad de las mismas está en duda sobre todo en aquellas entidades que no disponen de facultades legales para imponer o promover sanciones a los servidores públicos responsables de haber cometido alguna irregularidad en el ejercicio de sus funciones. Por otro lado, resulta digno de destacar que, aun en el caso de tener las EFS facultades para promover o imponer sanciones de tipo económico, para promover sanciones administrativas y para realizar las denuncias de hechos ante la autoridad competente, la cantidad de eventos de esta naturaleza sea muy baja y su efectividad todavía menor.

Con el objetivo de que las EFS puedan desarrollar cabalmente su función, es necesario que éstas tengan absoluta libertad para identificar irregularidades cometidas en el ejercicio del gasto público e imponer o promover las sanciones correspondientes. Hacia el interior de dichas organizaciones, el reto principal consiste en protegerlas de influencias políticas y grupos de interés, promover la participación ciudadana para coadyuvar en dicha función y fortalecer sus facultades sancionatorias. De manera similar, hacia el exterior de las entidades de fiscalización, el reto consiste en fortalecer los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas a la sociedad para poder evaluar la efectividad de esta importante función.

# **CAPÍTULO VIII – ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE ACTORES TÉCNICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

## **INTRODUCCIÓN**

Con el objetivo de complementar la información cuantitativa suministrada por las EFS para analizar la efectividad de sus actividades, así como para complementar el análisis de las leyes de fiscalización superior en México, se procedió a realizar una serie de entrevistas a profundidad con la finalidad de conocer la opinión de un grupo de diferentes actores políticos y sociales relacionados con la función de fiscalización superior y con amplio conocimiento y experiencia del tema, desde la perspectiva operativa, ciudadana, política y académica.

Por lo anterior, en el presente capítulo, se presenta la metodología seguida para seleccionar a los entrevistados, se describen las temáticas abordadas, se presenta la guía seguida para realizar la entrevista, se presentan los principales comentarios vertidos en relación a las temáticas a las que se hizo referencia durante la entrevista en aspectos tales como los resultados percibidos de la fiscalización, la relación de dicha función con la eficiencia del gasto público, la independencia que las EFS tienen para ejercer su labor, las condiciones políticas que deben prevalecer para un mejor funcionamiento de las EFS, las facultades que las EFS tienen para imponer sanciones efectivas, los resultados que se obtienen cuando las EFS solicitan a un tercero la imposición de sanciones, la participación de un mayor número de actores sociales en el proceso de fiscalización y la integración del órgano máximo de decisión de las EFS.

Para facilitar el procesamiento de los puntos de vista expresados, se procedió a clasificar en categorías afines las diversas opiniones externadas por los diferentes

actores sociales y políticos entrevistados, contrastando sus opiniones y puntos de vista. Igualmente, en el presente capítulo se presentan las posiciones asumidas por los diferentes tipos de actores sociales entrevistados – titulares de EFS, ex titulares de EFS, Diputados federales y estatales de mayoría y de minoría, representantes de ONGs y académicos- en relación a cada una de las problemáticas analizadas y particularmente en las perspectivas de desarrollo futuro de las EFS en México.

## **1. SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE ACTORES TÉCNICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

Para lograr dicho objetivo se procedió a seleccionar diferentes roles que fueran relevantes para obtener una panorámica representativa de la percepción que se tiene en relación al trabajo desarrollado por las EFS en México. Los roles definidos fueron los siguientes: Titulares en activo de EFS (Auditores Superiores) tanto en el ámbito federal como en el estatal; Ex Titulares de EFS (Ex Auditores Superiores) tanto en el ámbito federal como en el estatal; legisladores federales de fracciones mayoritarias y minoritarias integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; legisladores locales de fracciones mayoritarias y minoritarias; directivos de organizaciones de la sociedad civil relacionados con temas de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización; así como académicos investigadores de este tema provenientes de instituciones universitarias públicas y privadas con alcance nacional.

Con el objetivo de lograr mayor representatividad de los diferentes actores sociales entrevistados se procedió en la mayoría de los casos a hacer alguna sub clasificación adicional. En el caso de los Titulares en activo de EFS (Auditores Superiores) tanto en el ámbito federal como en el estatal se procedió a entrevistar al menos alguno que tuviera una antigüedad en el puesto menor a dos años y a

otro que tuviera una antigüedad superior a dicho periodo. En el caso de los Ex Titulares de EFS (Ex Auditores Superiores) tanto en el ámbito federal como en el estatal, se procedió a entrevistar al menos a alguno que tuviera menos de dos años de haber terminado su función como titular de la EFS y a otro que tuviera más de dos años de haber terminado dicha encomienda. En el caso de los legisladores locales, se procedió a entrevistar a un Diputado de una entidad federativa en donde el partido político de la fracción mayoritaria coincidiera con el partido político que hubiere postulado al titular del poder ejecutivo en dicho estado, y a un diputado de otro estado que perteneciera a la fracción minoritaria y cuyo partido político no coincidiera con el que hubiera postulado al titular del poder ejecutivo.

En el caso de los directivos de organizaciones de la sociedad civil relacionados con temas de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, se entrevistó a un directivo de una organización con alcance nacional y a otro con alcance regional. En el Cuadro 8.1 se presenta un resumen de las personas entrevistadas correspondientes a los diferentes grupos de interés, identificando la institución que representa y la posición que desempeña.

Para la realización de las entrevistas con las personas seleccionadas, se utilizó como referencia una guía para conocer su percepción acerca del funcionamiento actual de las EFS así como sus propuestas de mejora del funcionamiento de dichas instituciones. La guía mencionada se presenta en el anexo No. 1. En las siguientes secciones de este capítulo, se hará una descripción y análisis de los puntos de vista expresados por los diferentes actores sociales y políticos entrevistados en relación a la percepción del funcionamiento actual de las EFS, de los aspectos clave a mejorarse y de los obstáculos que muy posiblemente se presenten al tratar de implementarlos.

**Cuadro 8.1. Listado de Personas Entrevistadas**

	<b>Objetivo</b>	<b>Perfil</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Entidad</b>	<b>Adscripción</b>
1	Auditor Superior Federal	Experiencia < 2 años	Juan Manuel Portal	Auditoría Superior de la Federación	Gobierno Federal
2	Auditor Superior Estatal	Experiencia > 2 años	Armando Plata	Auditoría Superior del Estado	Gobierno Estatal de Coahuila
3	Auditor Superior Estatal	Experiencia > 2 años	Rafael Castillo	Auditoría Superior del Estado	Gobierno Estatal de Querétaro
4	Ex Auditor Superior	Terminación < 2 años	Arturo González de Aragón	Auditoría Superior de la Federación	Gobierno Federal
5	Ex Auditor Superior	Terminación > 2 años	Tirso Rodríguez de la Gala	Auditoría Superior del Estado	Gobierno Estatal de Campeche
6	Diputado Federal	Miembro Comisión de Vigilancia (PRI)	Alejandro Cano Ricaud	Cámara de Diputados Congreso de la Unión	Comisión de Vigilancia de la ASF
7	Diputado Federal	Miembro Comisión de Vigilancia (PAN)	Gastón Luken	Cámara de Diputados Congreso de la Unión	Comisión de Vigilancia de la ASF
8	Diputado Federal	Miembro Comisión de Vigilancia (PC)	Alejandro Gertz Manero	Cámara de Diputados Congreso de la Unión	Comisión de Vigilancia de la ASF
9	Diputado Local	Fracción mayoritaria.	Jesús Hernández	Congreso del Estado	Gobierno Estatal de Coahuila
10	Diputado Local	Fracción minoritaria.	Hernán Salinas Wolberg	Congreso del Estado	Gobierno Estatal de Nuevo León
11	Directivo O.N.G.	Enfoque: Rendición de Cuentas	Miguel Pulido	Dirección General	FUNDAR A.C.
12	Directivo O.N.G.	Enfoque: Rendición de Cuentas	Sergio Rivera	Dirección General	CONTRALORÍA CIUDADANA A.C.
13	Académico	Universidad Pública, Nacional	Ricardo Uvalle	Profesor Investigador	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
14	Académico	Universidad Privada, Regional	Mauricio Merino	Profesor Investigador	Centro Investigación y Docencia Económica (CIDE)

Fuente: Elaboración propia.

## 2. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LAS EFS

En esta primera sección de la entrevista a profundidad se procedió a recabar la percepción de los sujetos entrevistados acerca de la forma en que funcionan actualmente las EFS en México. Las temáticas a las que se hizo referencia



durante la entrevista tienen que ver con aspectos tales como los resultados percibidos de la fiscalización, la relación de dicha función con la eficiencia del gasto público, la independencia que las EFS tienen para ejercer su labor, las condiciones políticas que deben prevalecer para un mejor funcionamiento de las EFS, las facultades que las EFS tienen para imponer sanciones efectivas, los resultados que se obtienen cuando las EFS solicitan a un tercero la imposición de sanciones, la participación de un mayor número de actores sociales en el proceso de fiscalización y la integración del órgano máximo de decisión de las EFS.

Para facilitar el procesamiento de los puntos de vista expresados, se procedió a clasificar en categorías afines las diversas opiniones externadas por los diferentes actores sociales y políticos entrevistados. Las posiciones asumidas por los diferentes tipos de actores sociales entrevistados – titulares de EFS, ex titulares de EFS, Diputados federales y estatales de mayoría y de minoría, representantes de ONGs y académicos- fueron evidentes en relación a cada una de las problemáticas analizadas y resultaron en posiciones un tanto contradictorias, particularmente en las perspectivas de desarrollo futuro de las EFS en México. En las siguientes secciones de este apartado, se describirán y contrastarán las opiniones más relevantes acerca de las percepciones de las diversas personas entrevistadas en relación a diferentes temáticas.

## **2.1. OPINIÓN GENERAL ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS EFS**

La primera temática analizada con los entrevistados tiene por objetivo conocer la opinión general que tienen respecto al funcionamiento de las EFS en México. Las opiniones vertidas por los sujetos entrevistados se agruparon en cinco categorías principales: 1. Lentitud del proceso de maduración de las EFS; 2. La disparidad entre la madurez de la EFS del ámbito federal y las EFS en el ámbito estatal; 3. Los avances y logros recientes de las EFS; 4. Las fallas, errores y áreas de oportunidad de estas instituciones; y 5. Las perspectivas de desarrollo de las EFS.

## 1. Lentitud del proceso de maduración de las EFS en México

En general, las EFS reportan o están en la esfera del poder legislativo debido a que la constitución federal y la mayoría de las constituciones estatales establecen que la facultad de fiscalización recae en este poder. Por tal razón, las EFS son organismos técnicos fundamentales para el equilibrio de poderes auxiliando al Poder Legislativo en esta importante función. En relación al contexto en el que operan las EFS en México, en particular uno de los entrevistados del sector académico menciona lo siguiente:

*“Las EFS están en proceso de maduración y consolidación, en consecuencia, su función no es del todo comprendida por la población mexicana. La situación anterior se debe a que en los hechos, el poder legislativo tiene relativamente poco tiempo de ser un poder del Estado autónomo e independiente y a que los órganos de fiscalización también están en un proceso de maduración para ejercer más efectivamente el papel que les corresponde”.*

*Entrevistado No. 13*

Adicionalmente a lo anterior, las personas entrevistadas del referido sector, así como algunos de los titulares de las EFS entrevistados, consideran que la función de las EFS no es del todo comprendida por la población mexicana, ya que no se alcanza a entender y a valorar la relevancia de este tipo de funciones en un sistema de instituciones de carácter democrático. En general, -afirman- la población está más bien habituada a entenderlas como órganos de persecución, de castigo político o de saldo de cuentas entre grupos políticos, siendo ésta perspectiva un error de concepción y de práctica y olvidando que el control del poder es lo que está en la parte medular de la discusión.

Al respecto, los expertos entrevistados del sector académico proponen la conveniencia de visualizar a este tipo de instituciones como parte del esquema de organización, división y colaboración de poderes y entenderlas como un órgano de vigilancia y ayuda al cumplimiento de presupuestos, políticas públicas, planes y

programas, por lo que estas instituciones deben tener un margen muy importante de autonomía de operación y de gestión que les permita cumplir la tarea encomendada. Al respecto, este grupo de entrevistados concluye que lamentablemente, esa percepción está en proceso de formación en México, y que si bien, ya se lleva más de 10 años de transición y alternancia política, no significa que se haya desarrollado una cultura de madurez institucional y como consecuencia, la rendición de cuentas, la transparencia y la fiscalización efectiva forman parte de lógicas que todavía no son bien ubicadas y entendidas.

## **2. Disparidad entre la madurez de la EFS del ámbito federal y las EFS en el ámbito estatal**

La gran mayoría de los entrevistados, principalmente titulares y ex titulares de EFS, académicos y diputados federales coinciden en que el nivel de madurez que ha alcanzado la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en México en relación a las EFS de los estados es muy disímil, reflejando claramente la diversidad que hay en el país. Dicha madurez se advierte principalmente en el grado de autonomía con la que se desempeña y en la efectividad alcanzada. En particular, el Auditor Superior de la Federación menciona lo siguiente:

*“La actuación de las EFS en México es irregular o asimétrica debido a que lo que se ha logrado en el ámbito federal, no necesariamente tiene correlación con los logros de las EFS en los estados, debido a que, entre otros motivos, no todas las entidades han respondido a las reformas de la CPEUM de mayo del 2008. De manera similar, hay una notable diferencia entre la ASF y las EFS de los estados, en la cual la primera se ha venido fortaleciendo en los últimos años, haciendo una labor profesional y sobre todo innovando en lo que es el control en el gasto público, mientras que en las entidades federativas hay un gran rezago en donde no se puede tener la certeza de que el funcionamiento de éstos órganos esté garantizando la realización de su misión”.*

*Entrevistado No. 1*

Por lo anterior, los entrevistados mencionados concluyen que a pesar de que en el ámbito federal en materia de fiscalización se ha avanzado mucho, el avance en los gobiernos estatales en algunos casos es prácticamente inexistente y en otros casos su funcionamiento es una simulación debido a que las facultades legales y las capacidades técnicas de los órganos de fiscalización en ese ámbito de gobierno son muy limitadas. No obstante lo anterior, los entrevistados aseveran que la madurez, la autonomía técnica y el nivel de especialización que ha ganado la ASF ha impactado favorablemente la evolución de las EFS de los estados, aunque no de manera homogénea y no en la misma dirección, pero sí ha representado una clara influencia positiva a pesar de que no se concretizan en las leyes estatales todas las reformas federales en la materia por la intervención de las legislaturas locales.

### **3. Avances y logros recientes de las EFS**

Los legisladores federales entrevistados de las fracciones mayoritarias, el titular y el ex titular de la ASF, así como algunos titulares de las EFS en el ámbito estatal coinciden en que en el pasado reciente se ha visto un mayor impulso a la fiscalización por parte del poder legislativo. Los avances y logros señalados van desde una mayor credibilidad, mayor alcance y cobertura de las revisiones, mejores metodologías, mayor grado de autonomía particularmente técnica y de gestión, independencia del ente auditado y la evaluación del desempeño. Entre los entrevistados, existe una opinión mayoritaria de que se han alcanzado algunos mínimos óptimos de funcionamiento en fiscalización, tanto en el universo de cobertura del dinero fiscalizado como en la técnica de fiscalización, en la incorporación de equipos multidisciplinarios, en la realización de las auditorías especiales y en la calidad de las recomendaciones efectuadas. En esta percepción, destaca especialmente la ASF, ya que ha logrado consolidar su presencia pública y autonomía, generando una mayor relevancia de su trabajo y fuerza propia. Sin embargo, en el ámbito de gobierno estatal hay entidades que han avanzado más que otras, destacando especialmente los casos de los estados

de Querétaro y Veracruz que cuentan con autonomía constitucional – incluyendo la autonomía presupuestal- para efectuar su labor.

Sin embargo, los puntos de vista de los legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias tienen importantes discrepancias con los puntos de vista externados por los demás sujetos entrevistados. Estos legisladores expresaron su desacuerdo en la forma en cómo están operando las EFS en México debido a que generan una expectativa de resultados con la que no cumplen, generando un doble daño: primero, dando la impresión de que se está haciendo algo y segundo participando en el encubrimiento de irregularidades administrativas o de ilícitos en el ejercicio del gasto público.

#### **4. Fallas, errores y áreas de oportunidad de las EFS**

Las personas entrevistadas mencionaron en mayor o menor grado importantes fallas, errores o áreas de oportunidad de las EFS en México. Sin embargo, de entre todas las personas entrevistadas, resultó evidente que las opiniones de los ex titulares de las EFS, de los académicos, de los legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias y de algunos líderes de organizaciones civiles fueron las que mostraron una mayor actitud crítica acerca de las áreas de oportunidad de las EFS. Al respecto, las áreas de oportunidad señaladas se enfocaron principalmente en aspectos tales como la influencia política, el grado de autonomía con la que se manejan, la elección de los titulares de las EFS, su duración en el puesto y las metodologías de revisión utilizadas.

En relación a la influencia política, los entrevistados expresaron prácticamente en forma unánime que una gran falla de las EFS es que su actuación -particularmente en los estados- se ve obstaculizada por la gran presión que ejerce el titular del poder ejecutivo de los gobiernos estatales en turno, sobre todo cuando la filiación partidista del mismo coincide con la de la mayoría legislativa; llegando a incidir dicha presión en la actuación de los titulares de las EFS, principalmente para responsabilizar a o para propiciar la evasión de su responsabilidad de un

funcionario público sin argumentos técnicos sólidos y contundentes. La situación anterior es posible debido a que, en opinión de los entrevistados del sector académico, en muchas de las entidades federativas todavía no hay una verdadera pluralidad política que permita operar un sistema de pesos y contrapesos que tenga como resultado la operación eficiente de las EFS.

En relación a la autonomía con la que se desempeñan las EFS en México, la mayoría de los entrevistados coincide en que la ASF tiene un alto nivel de autonomía, superada tan solo por la EFS del estado de Querétaro principalmente por el otorgamiento a dicho órgano de la autonomía plena en la constitución del estado. Sin embargo, los entrevistados, principalmente el titular y ex titular de la ASF reconocen que el hecho de que la ASF dependa del Poder Legislativo también tiene una serie de complejidades intrínsecas a su operación y a su logística, aunque no de la magnitud de las debilidades o fallas de las EFS estatales. Desde la perspectiva de la autonomía presupuestal, los entrevistados proponen la estandarización de mecanismos legales a fin de garantizar a las EFS la suficiencia presupuestaria para ejercer adecuadamente su labor libre de presiones políticas o interferencias de algún poder público.

Desde la perspectiva de la autonomía técnica con que se hace el trabajo de fiscalización, los entrevistados del sector académico advierten tres fallas principales. En particular uno de los académicos entrevistados identifica las siguientes fallas:

*“La primera es la desconexión entre los tres diferentes tipos de auditorías: financiera, de normatividad y de desempeño, cuando en la realidad se trata de enfoques de revisión complementarios. La segunda falla es la falta de seguimiento a los resultados de las revisiones lo cual hace que las auditorías aunque cada vez más completas y complejas, no tengan efectos posteriores e permitan cuantificar efectos que se puedan medir concretamente. La tercera falla tiene que ver con el lenguaje y la influencia de las auditorías”.*

*Entrevistado No. 14*

Al respecto, los entrevistados mencionan que es evidente que los auditores han generado un lenguaje hermético, que es muy difícil de comunicar, por lo que es necesario manejar un lenguaje más llano y accesible para el común de la población. No obstante las fallas anotadas, los entrevistados reconocen que aunque el aspecto metodológico es el que más avances ha tenido recientemente en las EFS, es importante asegurar que el poder legislativo no afecte el diseño de los programas anuales de revisión, ni las metodologías y alcance de los trabajos de dichas instituciones.

Desde la perspectiva de la autonomía de gestión, los entrevistados coinciden también en que las EFS no deben estar sujetas a presiones por parte de los legisladores para incorporar personal con afinidades hacia alguna corriente política en particular, poniendo en riesgo el esfuerzo de profesionalización de la entidad. Conectado con la autonomía de gestión y en relación a la elección del titular de las EFS, legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias, así como los líderes de organizaciones sociales y académicos entrevistados señalaron que lejos de ser una auténtica elección pública y abierta para seleccionar al candidato que cubra mejor el perfil requerido para poder enfrentar el reto de la fiscalización, en la mayor parte de las entidades federativas, el elegido ha resultado ser un ex empleado del poder ejecutivo o alguien con una fuerte afinidad con el titular de dicho poder.

En el ámbito estatal, la situación anteriormente mencionada ha generado que no todos los titulares de las EFS cumplen el perfil que se requiere para poder responder de manera adecuada con la responsabilidad de la fiscalización en el país. Muchos de ellos se deben a intereses particulares de los gobernadores, y esto inhibe de entrada la libertad que requieren para cumplir adecuadamente su función. Igualmente, a pesar de que la duración de los titulares de las EFS debe de ser de siete años de acuerdo al mandato constitucional federal que obliga a todos los congresos estatales, la mayoría de ellos no logra terminar su periodo debido a las altas presiones para cambiar al titular de la EFS que no es complaciente con los intereses de las autoridades en turno. Finalmente, otras

áreas de oportunidad de las EFS mencionadas particularmente por los representantes de ONGs enfocadas a actividades de transparencia y rendición de cuentas, se refieren a la escasa participación ciudadana en la labor de fiscalización y a la falta de transparencia que tiene el trabajo de fiscalización.

## **5. Perspectivas de desarrollo de las EFS**

La generalidad de los entrevistados externaron en mayor o menor grado que el funcionamiento de las EFS se debe de mejorar de manera muy notoria y que hay mucho campo para mejoría. Entre los aspectos fundamentales de mejora en el futuro destaca el fortalecimiento de la autonomía con la que se deben manejar este tipo de instituciones, la necesidad de que los diferentes participantes en el proceso de fiscalización actúen responsablemente, la clarificación de los mecanismos de coordinación y el fortalecimiento de las metodologías de revisión. Al respecto, es importante mencionar que con un par de excepciones, la mayoría de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que es necesario que las EFS cuenten con autonomía plena para efectuar adecuadamente su labor.<sup>24</sup> Finalmente, los entrevistados coinciden en que en la medida en que la sociedad

---

<sup>24</sup> La propuesta de dotar a las EFS con autonomía plena fue planteada en el 2009 por el anterior Auditor Superior de la Federación y los únicos actores que se opusieron a otorgar la autonomía constitucional a la ASF fueron los representantes de los partidos políticos debido a que resultarían afectados sus intereses político-partidistas, y a que existe la pretensión de manejar y manipular para beneficio de dichos intereses la actuación de la ASF. La situación anterior se advierte también en el ámbito estatal. La intención de la propuesta presentada por el ex Auditor Superior de la Federación no contemplaba quitar una sola facultad al poder legislativo; sino dejar actuar a la ASF con plena y total autonomía para evitar presiones político partidistas. En la propuesta planteada en el 2009, el poder legislativo tendría la facultad exclusiva de la aprobación del presupuesto de egresos de la federación y la respectiva ley de ingresos; y seguiría teniendo la responsabilidad de vigilar el ejercicio del gasto y el cumplimiento de la ley de ingresos, al dictaminar para fines políticos la cuenta pública correspondiente. En este sentido, la única variación contenida en la propuesta sería que la ASF actuaría con base en su propia responsabilidad, entendiendo que tendría que rendir el informe del resultado de la fiscalización a la administración pública federal anualmente ante la Cámara de Diputados. La Cámara de Diputados mantendría intocada su facultad de dictaminar políticamente la referida cuenta pública y la ASF mantendría la obligación de comparecer cuantas veces fuera requerido ante el poder legislativo para aclarar el contenido y la profundidad de su fiscalización.



civil esté interesada en una cultura de rendición de cuentas y en una percepción más puntual de la labor de las EFS, se valorará con mejores elementos su labor en el quehacer democrático e institucional.

## **2.2. RELACIÓN ENTRE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EL EJERCICIO DEL MISMO**

La presente temática tiene como premisa la siguiente afirmación: en principio, la fiscalización adecuadamente realizada tendría que conducir necesariamente al gasto responsable, y si éste es uno de sus fundamentos y no se realiza, entonces la expectativa de que exista esa consecuencia es prácticamente inexistente. De acuerdo con las opiniones de los entrevistados respecto a la relación que existe entre los resultados de la fiscalización del gasto público y el ejercicio del mismo, se identificaron básicamente dos puntos de vista: uno que considera que la fiscalización superior ha sido un gran aporte al mejoramiento de la gestión pública de México, externado principalmente por los titulares y ex titulares de las EFS, y otro que percibe una disasociación entre fiscalización y ejercicio del gasto público reflejada claramente a través de indicadores internacionales, en particular, el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, en el cual México ha descendido consistentemente en el *ranking* a pesar de los esfuerzos y recursos que se le dedica a la fiscalización.

En este sentido, la percepción mayoritaria de los entrevistados respecto a la correlación que existe entre los resultados de la fiscalización y el ejercicio del gasto público, es de que ésta es baja debido fundamentalmente a las siguientes razones: 1. Desfases entre el ciclo presupuestal y el ciclo de fiscalización; 2. Limitaciones metodológicas de la fiscalización; 3. Limitaciones en la identificación de responsables de irregularidades e ilícitos; y 4. Falta de coordinación entre entidades de control externo e interno. Las posiciones asumidas por los diferentes tipos de actores sociales entrevistados – titulares de EFS, ex titulares de EFS,

legisladores federales y estatales de fracciones mayoritarias y minoritarias, representantes de ONGs y académicos- fueron altamente consistentes entre sí al observar que ha habido importantes avances en el trabajo de fiscalización, pero que dista mucho de representar fielmente la realidad del ejercicio del gasto público, fundamentalmente por las razones arriba citadas.

## **1. Desfase en el trabajo de fiscalización**

La correlación entre la fiscalización y el ejercicio del gasto público se ve afectada en gran medida por el principio de posterioridad. Este argumento fue especialmente enfatizado por los titulares de las EFS y los legisladores de fracciones minoritarias entrevistados. Al respecto, estos entrevistados mencionan que lamentablemente, en ningún momento se puede hacer una planeación presupuestal ni un análisis de resultados adecuado cuando el sistema fiscalizador revela lo que ocurrió tres años atrás.

En efecto por el principio de posterioridad, para poder iniciar la revisión de la cuenta pública, las EFS en México deben esperar a que se termine el ejercicio fiscal, a que los sujetos fiscalizados presenten la cuenta pública correspondiente al congreso, y a que éste la remita a la EFS correspondiente, lo cual puede tomar varios meses dependiendo de cada estado. A partir de ese momento, iniciaría la revisión, la cual, dependiendo de la complejidad y profundidad podría tomar un mínimo de seis y un máximo de doce meses. Sin embargo, el retraso mayor probablemente se dé cuando se mande al congreso el informe de los resultados de la fiscalización, cuyo análisis y dictamen se podría demorar varios años en función a consideraciones políticas provocando con ello prescripciones de responsabilidades y en el menor de los casos retrasos importantes en la promoción o imposición de sanciones.

Como consecuencia de lo anterior, los entrevistados coinciden unánimemente en la necesidad de que la función de fiscalización, y principalmente la realización de

la misma, sea efectuada con mucho mayor oportunidad para que al menos por la variable tiempo, refleje en mejor forma la realidad del ejercicio del gasto público.

## **2. Limitaciones metodológicas de la fiscalización**

Un gran problema que tiene la fiscalización superior es que los resultados que se obtienen son limitados debido a que se enfoca principalmente a verificar al cumplimiento de los trámites administrativos para la ejecución del gasto público. Al respecto, los entrevistados del sector académico afirman que la fiscalización se ha concentrado mayormente en la legalidad de la ejecución del gasto más que en la racionalidad o la deseabilidad de la ejecución del gasto, generándose una pobreza de enfoque en el que en el mejor de los casos el gasto es responsable y eficiente en términos de economía, pero no en términos de resultados.

Sin embargo, las afirmaciones anteriores no fueron necesariamente respaldadas por los titulares y ex titulares de las EFS entrevistados que afirman que las EFS han avanzado mucho recientemente en términos de la evaluación de resultados. No obstante lo anterior, los entrevistados comentan que es necesario mejorar la metodología de fiscalización para que tenga mayor profundidad y para que se pueda tener plena certeza de su correlación con el ejercicio del gasto público. Igualmente, los entrevistados concuerdan en la necesidad de hacer un mayor énfasis en la calidad del gasto y no tanto en cuestiones meramente procedimentales, de comprobación contable y apego a la normatividad.

Igualmente y conectado con el tema anterior, el titular de la ASF menciona lo siguiente:

*Existe una falta de una cobertura más amplia del trabajo de fiscalización. Si bien es cierto que las metodologías de fiscalización exigen la utilización de pruebas selectivas debido a la dimensión del presupuesto público, desde esta perspectiva, aunque ha habido avances en el porcentaje de gasto público auditado, es necesario la implementación de otros tipos de acciones para aumentar la cobertura y alcance de las revisiones, entre los cuales está la formalización de mecanismos de coordinación y colaboración entre las diferentes EFS.*

*Entrevistado No. 1*

### **3. Limitaciones en la identificación de responsables de irregularidades e ilícitos**

Los entrevistados, principalmente los legisladores de las fracciones minoritarias (e incluso de las fracciones mayoritarias) y los líderes de las organizaciones de la sociedad civil, coinciden en que un aspecto adicional que influye en la falta de correlación entre la función de fiscalización y el ejercicio del gasto público, se genera debido a que el resultado final de la fiscalización está sujeto a acuerdos políticos y no solamente a las normas técnicas de fiscalización y de revisión, generando incentivos perversos en el ejercicio del gasto público.

En este orden de ideas, los entrevistados concluyen que si los funcionarios públicos administran el gasto público en función del “músculo político” que puedan usar al momento en que sea fiscalizada su actuación, tendrán una mayor propensión a dilapidar recursos públicos; de otra forma, si se sienten observados, adecuadamente fiscalizados y están conscientes de que el “músculo político” no va a ser necesariamente útil, se van a sentir vulnerables y probablemente tiendan a ser más pulcros en el manejo del gasto público.

Los entrevistados aceptan que si bien ha habido avances positivos en materia de fiscalización del gasto público, en general la percepción de los mismos es de decepción debido a que no se encuentran culpables de las irregularidades o ilícitos detectados en casos tan públicos como obras de infraestructura mal construidas o mal concesionadas o erogaciones superfluas en festejos oficiales de las fiestas del bicentenario. La situación anterior se vuelve todavía más grave porque la operación de las EFS es costosa en sí misma. Finalmente, concluyen que aunque se han incrementado las sanciones, siguen siendo muy pocas con respecto al universo total de auditorías practicadas, de irregularidades detectadas, y de funcionarios públicos identificados como responsables; y sigue siendo pequeño respecto a la percepción general de la población acerca de la corrupción que aqueja al país.

#### **4. Falta de coordinación entre los órganos de control externo e interno**

Finalmente, los entrevistados principalmente del sector académico y los titulares de las EFS de las entidades federativas apuntan la falta de coordinación entre los órganos de control interno y externo como una causa importante de la falta de correlación entre la fiscalización y la realidad del gasto público, limitando con lo anterior la efectividad y el impacto de la fiscalización.

En particular, uno de los entrevistados perteneciente al sector académico menciona lo siguiente:

*“Hay un problema de celo profesional entre el personal de las EFS y el personal de las OIC de los sujetos fiscalizados, y hay un problema de adopción o seguimiento de los resultados de unos frente a los de los otros. Igualmente, hay bases de datos, revisiones, tecnologías contables, metodologías que utiliza el personal de las EFS y el de los OIC que debieran de ser compatibles y en la práctica no lo son. Una vez que la EFS detecta alguna irregularidad en el ejercicio del presupuesto público y al presunto responsable, la denuncia ante el OIC y la EFS considera terminada su labor. De la misma forma, si la EFS detecta la existencia de un posible ilícito en el ejercicio del presupuesto público, hace la denuncia ante el Ministerio Público y la EFS considera terminada su labor. Por las razones anteriormente expuestas, los OIC de los sujetos fiscalizados, las agencias del Ministerio Público del poder ejecutivo y las EFS constituyen ámbitos de acción separados que no se están hablando entre sí y que pueden estar cumpliendo funciones más políticas que técnicas”.*

*Entrevistado No. 14*

Por lo anterior los entrevistados concluyen en la necesidad de que exista una coordinación más eficiente entre las EFS, los OIC de los sujetos fiscalizados y las agencias del ministerio público del poder ejecutivo a fin de que se potencialice el trabajo de la fiscalización y sobre todo se lleguen a implementar las sanciones

administrativas, económicas o penales a que se hagan merecedores los servidores públicos responsables de alguna irregularidad.

## **2.3. INDEPENDENCIA DE LAS EFS PARA EJERCER SU LABOR**

En relación a la opinión que los entrevistados tienen en cuanto a la independencia con que se conducen las EFS en México, hay un consenso en que ha habido avances importantes en el grado de autonomía con la que se conduce principalmente la ASF, no así en el caso de las EFS estatales, en donde los avances tienen diferentes intensidades o grados. Sin embargo, los legisladores federales y estatales de fracciones minoritarias entrevistados coinciden en que los avances recientemente logrados podrían ser neutralizados parcialmente en la práctica de varias maneras, por lo que nada sustituye el otorgamiento a las EFS de la autonomía constitucional plena.

Salvo una importante excepción, la totalidad de los entrevistados exponen la conveniencia de otorgar más autonomía a las EFS como medio de incrementar su efectividad. Los comentarios expresados por los entrevistados – titulares de EFS, ex titulares de EFS, legisladores federales y estatales de las fracciones mayoritarias y minoritarias, representantes de ONGs y académicos- se agruparon en cuatro categorías principales: 1. Falta de independencia de las EFS, 2. Necesidad de una autonomía plena, 3. Riesgos de la autonomía de las EFS y 4. Formas alternas de neutralizar la falta de independencia de las EFS.

### **1. Falta de independencia de las EFS**

De acuerdo con la opinión prácticamente unánime de los entrevistados, las intenciones de cooptar a las EFS son constantes, principalmente en el ámbito estatal, debido a que los congresos son cuerpos políticos por naturaleza y los diferentes partidos e ideologías impactan el desarrollo de la función de fiscalización y dificultan una labor que debe de ser eminentemente técnica. En

consecuencia, los entrevistados coinciden en la falta de independencia de las EFS con respecto al poder político para realizar su labor ya que algunas entidades federativas son sumisas o guardan una relación directa con el Gobernador en turno y regularmente están atrapadas en fuegos cruzados de ataques entre miembros de la clase política, sobre todo cuando existe la sospecha de su responsabilidad en la comisión de una irregularidad o desvío de recursos. Paradójicamente, también puede haber influencias no deseadas sobre las EFS cuando un partido político distinto al del titular del poder ejecutivo controla el Congreso y la EFS acaba siendo utilizada como instrumento para atacar al Ejecutivo.

En general, los entrevistados expresan que las EFS no son autónomas en términos de funcionalidad plena. En este sentido, se puede decir que hay “autonomías operativas” porque son muy restringidas y porque no existe un plano de autonomía más amplio que pueda evaluar, juzgar y establecer un sistema de penalidades y sanciones sin que intervengan terceros. Un aspecto que mencionan los entrevistados como digno de resaltarse en relación al tema es que en algunos casos, al analizar el marco normativo, pareciera que las EFS son autónomas cuando en realidad no lo son.

Los entrevistados reconocen que en general ha habido avances importantes en el grado de autonomía con que se conducen las EFS, pero igualmente precisan que estos avances han tenido intensidades diferentes en la ASF y en las EFS estatales. Por lo anterior, los entrevistados aseveran que todavía queda una buena dosis de influencia política y control sobre este tipo de entidades por parte del poder legislativo. Finalmente, los entrevistados concluyen que mientras no se tengan órganos plenamente autónomos, la fiscalización será una función incompleta subordinada, dependiente y poco creíble. Por lo anterior, los entrevistados – principalmente legisladores federales y estatales de fracciones minoritarias y líderes de organizaciones de la sociedad civil – consideran que es necesario un rediseño de este tipo de instituciones para reconocer cabalmente la idea, el concepto y la práctica de autonomía en los órganos fiscalizadores.

## **2. Necesidad de autonomía plena de las EFS**

Con una sola excepción que se describe en la nota al calce, los entrevistados coinciden en que la autonomía constitucional de las EFS es necesaria ya que es un requisito indispensable para una institución de estas características y es vital para consolidar la democracia. En consecuencia, debido a que en muchas entidades federativas el andamiaje legal y constitucional de las EFS no contempla la autonomía suficiente para ser órganos completamente autónomos e independientes del poder legislativo, es necesario incrementar el nivel de independencia con que se desempeñan.

En el otro extremo, y tal y como se mencionó anteriormente en relación a la independencia de las EFS, de entre los entrevistados destaca la opinión de un representante del sector académico el cual menciona que el problema de la función de fiscalización no radica necesariamente en la falta de independencia del órgano de fiscalización, sino en el uso que se le da al resultado de la fiscalización y su utilización como instrumento político y no técnico. A la fecha, la EFS del estado de Querétaro es la que tiene el mayor nivel de autonomía de entre las demás EFS ya sea en el ámbito federal o estatal, mismo que se puede tomar como referencia para ilustrar la forma de neutralizar la influencia política en la función de fiscalización superior<sup>25</sup>. En este punto, los entrevistados terminan por

---

<sup>25</sup> En el estado de Querétaro, la EFS tiene autonomía constitucional como tal. De acuerdo a sus facultades, el informe del resultado de la fiscalización de la cuenta pública de cada entidad gubernamental se remite directamente al Presidente de la Mesa Directiva del Poder Legislativo y se presenta directamente al pleno, evitando la posibilidad de que dichos informes, los cuales incluyen observaciones, irregularidades y responsables, sean turnados a una comisión legislativa y tengan la posibilidad de modificación o ajuste por motivos políticos. Una vez que dicho informe se presenta en el pleno, se discute, se analiza, se publica y se instruye a los sujetos fiscalizados a implementar los procedimientos de responsabilidad económica, administrativa y penal que sean necesarios para cada uno de los informes, teniendo la obligación de informar dentro de un plazo de 45 días al Congreso y a la EFS acerca del estado de cada una de estos procedimientos. Es importante subrayar que las sanciones no están contempladas en el informe del resultado de la fiscalización elaborado por la EFS, sino que solamente se señalan las irregularidades y los responsables, ya que la EFS no cuenta con las facultades para iniciar procedimientos sancionatorios.



afirmar que los partidos políticos, tienen un gran pendiente con la ciudadanía en avanzar en el otorgamiento de la autonomía constitucional a este tipo de entidades, no solamente en el ámbito federal sino también en las entidades federativas.

### **3. Riesgos de la autonomía de las EFS**

Si bien la mayoría de los entrevistados coinciden en que es importante que las EFS se manejen con independencia, también coinciden en que la conceptualización de las EFS como organismos autónomos con participación ciudadana no es garantía de que todo funcione bien. En efecto, al respecto señalan que en órganos autónomos colegiados podrían subsistir algunos riesgos como la integración de cuotas partidistas e inclusive la simulación de la participación ciudadana en la integración de los órganos directivos.

Adicionalmente, aun cuando hubiera independencia en el proceso para fincar responsabilidades a alguien, ya sea por la vía económica, administrativa o penal, la realización final de la sanción seguiría siendo muy compleja y quedaría regularmente fuera del alcance de las EFS. Es decir, las EFS pudieran hacer su función adecuadamente y en forma autónoma y luego, en una instancia posterior, se pudieran desvanecer los efectos principales de la fiscalización, los cuales son la imposición de sanciones a los funcionarios responsables de alguna irregularidad o de alguna conducta constitutiva de delito. Entonces, aun siendo autónomas las EFS, esta característica no sería garantía de que las cosas vayan a funcionar en forma ideal, pero concluyen en que ciertamente sería un paso en el sentido correcto.

En esta misma línea de pensamiento, los entrevistados que no apoyan con entusiasmo la idea de dotar de autonomía plena a las EFS, agregan que es necesario fortalecer la visión constitucionalista de la división de poderes y afirman

que seguir con la tendencia de crear órganos autónomos del estado, que no le respondan a nadie más que a sí mismos, no ayuda necesariamente a la consolidación de regímenes democráticos. Finalmente, concluyen al respecto que los regímenes más sólidos y más democráticos son aquellos que no se preocupan tanto por la independencia con la que se estructuran ciertas funciones públicas, sino por la colaboración y por los resultados de su gestión. En suma y en relación a los riesgos de la autonomía de las EFS advertidos por los entrevistados, el objetivo no sería otorgar más autonomía a las EFS sino más bien crear las condiciones institucionales para que la fiscalización ayude al mejor uso de los recursos públicos del país sin que se preste a un manejo político.

#### **4. Formas alternas de neutralizar la falta de independencia de las EFS**

Los entrevistados coinciden en que una de las formas para neutralizar el problema de la falta de independencia de las EFS pudiera radicar en el hecho de que los titulares de las EFS tuvieran el perfil adecuado para garantizar un trabajo técnico, independiente y libre de influencias. Al respecto, los entrevistados, particularmente los titulares y ex titulares de EFS así como los representantes de instituciones académicas, mencionan que es necesario que los titulares de las EFS sean personas que cumplan con un perfil que pueda facilitar la independencia con la que deben desempeñarse las EFS. En este sentido –agregan- es deber de cada uno de los titulares y en general del personal de las EFS mostrar a los sujetos fiscalizados, poderes públicos y grupos de presión una clara independencia y objetividad en el desempeño de su trabajo.

En opinión de los entrevistados, la independencia con la que actúan y con la que son percibidas las EFS tiene mucho que ver con la actuación del titular de las mismas y de todo el personal que conforma dichas organizaciones, porque si se establece con claridad desde un principio la manera de actuar y los principios y valores que guían la actuación del titular y del personal de las EFS, se inhiben muchas actitudes o influencias inadecuadas hacia este tipo de organizaciones.

## **2.4. CONDICIONES POLÍTICAS PARA UN MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LAS EFS**

En este punto, a los entrevistados se les preguntó su opinión acerca de las condiciones políticas que debieran imperar en el contexto en el que se desempeñan las EFS para que éstas pudieran desempeñar adecuadamente su labor. En general, los entrevistados coinciden en que es deseable que impere un clima de madurez y civilidad política entre las fracciones parlamentarias representadas en la cámara de diputados o en los congresos locales para el adecuado funcionamiento de las EFS. Sin embargo, la totalidad de los entrevistados concuerdan en que es difícil lograr un clima político de tal naturaleza. Los comentarios expresados por los entrevistados – titulares de EFS, ex titulares de EFS, legisladores federales y estatales de las fracciones mayoritarias y minoritarias, directivos de ONGs e investigadores de instituciones académicas- se agruparon en tres categorías principales: 1. Madurez del régimen político, 2. Menor preeminencia del régimen partidista y 3. Mayor civilidad de los actores políticos.

### **1. Madurez del régimen político**

En este punto, los entrevistados principalmente del sector académico afirman que una vez que se culminó con éxito en términos pacíficos el relevo del poder en México, la reforma para crear el nuevo régimen político se ha estado difiriendo, provocando un problema estructural caracterizado por “gobierno compartido”, en el cual el titular del Poder Ejecutivo –sea federal o estatal - no tiene la mayoría para generar una agenda legislativa de discusión y aprobación consensuada con las fuerzas políticas en juego y en competencia. En estas circunstancias, el juego de poder en México no permite un funcionamiento deseable de las EFS ni su buen desempeño porque están inmersas en la disputa partidista. Este fenómeno ha

generado que la función de fiscalización quede atrapada y limitada, porque finalmente responde al Poder Legislativo.

En un contexto como el que se describe, los entrevistados del sector académico y algunos legisladores federales coincidieron en que las condiciones políticas para que funcionen bien las EFS debieran de ser tan particulares que es difícil que se den en la práctica. Tendría que ser una especie de empate en la Cámara de Diputados o en el congreso estatal, o dos o tres partidos que presionen a las EFS para que no sean utilizadas ni por el Ejecutivo ni en contra del Ejecutivo. En particular, un entrevistado del sector académico menciona lo siguiente:

*“Mientras no se tenga un sistema eficiente de pesos y contrapesos que permita el juego del poder sobre elementos más confiables y que apunten hacia la certidumbre institucional, la función de fiscalización seguirá siendo frágil. Igualmente, mientras no haya mayoría parlamentaria construida, pactada o ganada, la solución de los principales problemas del país no avanzará y va a ser muy difícil que se den las circunstancias o el entorno político necesario y favorable para que las EFS en México puedan trabajar a su pleno potencial”.*

*Entrevistado No. 13*

## **2. Menor preeminencia del régimen partidista**

En opinión generalizada de los entrevistados, destacando en éstas las opiniones de los legisladores federales y estatales, ya sea de fracciones mayoritarias o minoritarias, y de los ex titulares de las EFS entrevistados, el origen del problema de la falta de efectividad de las EFS y de muchos otros problemas del país es la usurpación del poder del estado por los partidos políticos, los cuales defienden más sus intereses partidarios y puntos de vista que los de los ciudadanos. Un aspecto particular que resaltan los entrevistados es que el sistema del congreso es representativo en el formato de elección pero no es representativo en el mandato, es decir, que en realidad los diputados no se comportan de manera

delegativa, ya que más que representantes del pueblo, en la práctica se comportan como representantes de la fracción parlamentaria a la que pertenecen.

En opinión de los entrevistados, principalmente legisladores de las fracciones minoritarias, con el propósito de que las EFS funcionen adecuadamente, se debe de garantizar que el órgano de fiscalización no esté sujeto a los vaivenes políticos de la cámara de diputados (en el caso federal) o del congreso estatal (en las entidades federativas). Como ejemplo de lo anterior, citan el caso de que el titular de la EFS tenga garantizada su posición como auditor por el periodo para el cual fue designado y que no sea removido simplemente por el cambio en la composición del legislativo o por el cambio en el Titular del Poder Ejecutivo. Un ejemplo igualmente importante es el caso del tipo de mayoría necesaria para modificar las leyes de fiscalización. En este caso, debe garantizarse que el marco jurídico de la fiscalización requiera mayorías calificadas para poderse modificar y que no dependa de un solo partido –aun contando con mayoría simple- la modificación de las reglas de fiscalización en una entidad. Igualmente, es necesario garantizar que independientemente del partido de mayoría, siga habiendo autonomía e imparcialidad en la función de fiscalización y que aun en los casos de coincidencia política entre el poder ejecutivo y la mayoría del legislativo, haya mecanismos que permitan que la fiscalización se lleve a cabo de forma imparcial y correcta.

### **3. Mayor civilidad de los actores políticos**

Si bien en el pasado reciente la democracia en México ha avanzado por la alternancia en el ejercicio del poder, la realidad es que sigue habiendo muchas áreas de oportunidad en el manejo político de las relaciones entre las diversas instituciones públicas. En este sentido, para un mejor funcionamiento de los órganos de fiscalización, los entrevistados del sector académico advierten la necesidad de contar con una clase política mejor preparada y más racional, que vele por los intereses de la ciudadanía a largo plazo y con visión de Estado.

Adicionalmente a las condiciones políticas que deberían prevalecer para un mejor funcionamiento de las EFS, los titulares de las EFS entrevistados enfatizaron la necesidad de contar también con las condiciones administrativas idóneas para que operen eficientemente las EFS. Algunos ejemplos de las condiciones administrativas que deben prevalecer son: mecanismos para designar o remover a los funcionarios públicos, esquemas modernos en materia de responsabilidades de los servidores públicos, servicio civil de carrera, etc. Finalmente, los entrevistados concluyen que el éxito de la función de fiscalización dependerá de la madurez de la sociedad, de los poderes públicos, de las instituciones y de los actores políticos involucrados en dicha función.

## **2.5. RESULTADO FINAL CUANDO LAS EFS SOLICITAN A UN TERCERO LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES**

En principio, el proceso de imposición de sanciones a los servidores públicos responsables de alguna irregularidad o ilícito en el ejercicio del presupuesto público, es el siguiente: cuando una EFS tiene los elementos suficientes para sancionar a un servidor público, en los casos económicos y administrativos debe de presentarlos a la instancia facultada para ejecutar la sanción, ya sea ésta el OIC del sujeto fiscalizado o el superior jerárquico de la persona a la que se le intenta aplicar alguna sanción; y en los casos penales al Ministerio Público para que integre el expediente que se pondrá a la consideración de un juez.

En teoría, el procedimiento de sanción se debería desahogar con la mayor independencia posible y teniendo todos los recursos humanos, legales y procedimentales para poderla implementar. Igualmente, idealmente la sanción debería de aplicarse en forma oportuna antes de que transcurra el plazo para la prescripción de las responsabilidades. Ahora bien, cuando la EFS no impone las sanciones, lo mínimo que debería de hacer es asegurarse de que el tercero facultado para imponerlas tenga la información completa y en forma oportuna.

En general, los entrevistados reconocen unánimemente que puede haber ineficiencia cuando las EFS deben recurrir a un tercero para la imposición de sanciones y afirman que esta situación pone de manifiesto que las EFS no tienen la plenitud de atribuciones y facultades para imponer sanciones, por lo que deben recurrir a un tercero, -en algunos casos a los mismos sujetos fiscalizados- para que las sanciones las apliquen ellos mismos, como las instituciones responsables y encargadas, trayendo como consecuencia que las sanciones se negocien o no se cumplan y se haga en dichas instancias un control de daños. Adicionalmente, algunos de los titulares de las EFS entrevistados mencionaron que en muchas de las responsabilidades económicas o administrativas detectadas ni siquiera se inicia un proceso propiamente de investigación o establecimiento de sanciones, debido, entre otras razones, a que se opera en un contexto tan propicio para la ineficiencia administrativa de tal forma que las responsabilidades en la materia pueden ser muy abundantes, generándose un alto cúmulo de expedientes que no llegan a culminar.

Adicionalmente a lo expresado anteriormente, los entrevistados reconocen que es necesario diferenciar entre los diferentes tipos de terceros involucrados en el proceso de sanción. En los casos en que los terceros responsables de ejecutar una sanción económica o administrativa son los superiores jerárquicos, los resultados podrían ser prácticamente nulos o con un efecto muy diluido o diferido, sobretodo porque corresponden a instancias de otro poder público y porque tienen una relación de cercanía con el sujeto a sanción.

En general, cuando el superior jerárquico es el responsable de implementar una sanción, principalmente de índole administrativa, los legisladores federales y estatales de fracciones minoritarias son muy enfáticos al afirmar que no se puede esperar mucho debido a que finalmente se hacen consideraciones no técnicas al interior de los sujetos fiscalizados, las cuales pueden de alguna manera limitar la efectividad en la imposición de sanciones.

Algo similar sucede cuando el poder legislativo tiene la facultad de autorizar el inicio de los procesos sancionatorios y esto no sucede, cumpliéndose el plazo de

la prescripción de las responsabilidades. Finalmente, en lo relativo al proceso para integrar un expediente de responsabilidad penal a través de agencias del ministerio público para poner a la consideración de un juez, hay un acuerdo casi unánime de que, por la especialización de la función, las sanciones de tipo penal debieran seguirse manejando a través del dicho poder.

Finalmente, al respecto los entrevistados reconocen que la efectividad de las sanciones depende de dos situaciones principales: 1. Que la sanción cumpla los efectos que se espera y 2. Que se definan claramente los tramos de responsabilidad para imponerlas. Si la EFS cumple, documenta, entrega y da la razón suficiente para que un tercero imponga las sanciones, ese tercero se tendría que hacer responsable de ejecutar la sanción. Por lo anterior, el trabajo de las EFS, además de ser efectivo en términos de trabajo de campo, se debe desarrollar tomando en cuenta que el informe del resultado de la fiscalización va a ser parte de otro ámbito institucional, y que los hechos, irregularidades, ilícitos, responsables y posibles sanciones que se hacen constar en el mismo no deben estar en duda o incertidumbre.

## **2.6. FACULTADES DE LAS EFS PARA IMPONER SANCIONES EFECTIVAS**

En relación a la opinión que los entrevistados tienen en cuanto a la facultad de las EFS para imponer sanciones efectivas, los comentarios más relevantes se centraron en los siguientes puntos: 1. Las limitaciones de las EFS para imponer sanciones, 2. La disyuntiva de visualizar la función de fiscalización desde la perspectiva constructiva versus la punitiva y 3. La disyuntiva que representa el hecho de que las EFS se especialicen en las tareas tradicionales de fiscalización versus que integren funciones adicionales, tales como la imposición directa de sanciones administrativas y la realización de actividades de ministerio público para integrar las averiguaciones penales.



Como se verá más adelante, del grupo de personas entrevistadas hay quienes mencionan que las EFS deben dedicarse exclusivamente a detectar anomalías y dejar a otras instancias la imposición de sanciones, pero también hay quienes piensan que deben hacer las dos funciones, garantizando un debido proceso en la imposición de las sanciones correspondientes. De la misma manera, en el caso de las sanciones penales, un grupo de entrevistados mayoritario recomienda que las EFS no asuman funciones de Ministerio Público, efectuando las denuncias correspondientes e integrando los expedientes judiciales para este tipo de delitos, mientras que un grupo minoritario de entrevistados destaca la conveniencia de que las EFS asuman esta función.

## **1. Limitaciones de las EFS para imponer sanciones**

Para empezar, los titulares de las EFS entrevistados afirman que el proceso sancionatorio debe verse en forma integral dándole importancia similar tanto a la forma en que se integran los expedientes como el régimen de responsabilidades que aplica a los servidores públicos. En relación a la forma en que se hace la integración de los expedientes en donde consta alguna irregularidad que amerita una sanción, los entrevistados afirman que el reto es profesionalizar de la mejor forma al personal de las EFS, teniendo en mente que las revisiones efectuadas muy probablemente serán parte de un litigio en algún momento, por lo que los resultados de las mismas deben ser contundentes y claramente expuestos.

En relación al esquema de responsabilidades a que son sujetos los servidores públicos, refieren los entrevistados que es muy importante que estén claramente definidas las diferentes sanciones que se podrían aplicar a aquellos funcionarios responsables de alguna irregularidad, así como las entidades responsables de su aplicación.

Ahora bien, en relación a las limitaciones que las EFS tiene para imponer sanciones efectivas, en general los entrevistados, y particularmente los legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias, opinan que la

facultad de sanción de las EFS es muy limitada debido principalmente a su limitada autonomía y que es necesario que haya voluntad de parte de los actores políticos, principalmente de los miembros del poder legislativo, para que las EFS sancionen efectivamente a los responsables de las irregularidades detectadas. En opinión de un representante de las organizaciones de la sociedad civil entrevistado:

*“...la percepción de la opinión pública en relación al nivel de impunidad y de corrupción en el país es verdaderamente alto y la experiencia muestra que la imposición de sanciones solamente se ha enfocado a castigar a funcionarios públicos de niveles menores, resultando en un encubrimiento de lo que realmente no está sucediendo: castigar a los verdaderos responsables de alguna irregularidad”.*

*Entrevistado No. 12*

Coincidiendo con lo anterior, los entrevistados del sector académico reiteran la necesidad de contar con un gobierno de instituciones para que la fiscalización y la rendición de cuentas sean efectivas y creíbles.

## **2. Enfoque constructivo versus punitivo de las EFS**

Un dilema importante que se destacó en las entrevistas fue el enfoque que debe prevalecer en las EFS. Por un lado, un grupo de entrevistados entre los que destacan particularmente los legisladores federales y estatales de las fracciones mayoritarias, los titulares de las EFS y un investigador del sector académico, sostienen que las EFS deben actuar bajo una perspectiva constructiva o propositiva. Por el contrario, otro grupo de entrevistados, entre los que destacan particularmente los legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias, los líderes de organizaciones de la sociedad civil, los ex titulares de las EFS y un investigador del sector académico, sostienen que las EFS deben

asumir un papel mucho más punitivo debido a la magnitud del problema de la corrupción en las entidades gubernamentales mexicanas.

En general, los entrevistados que apoyan que se mantenga el enfoque constructivo de las EFS, critican el énfasis punitivo desmedido que se le pretende dar a las EFS. En particular, el entrevistado del sector académico afirma lo siguiente:

*“...si bien las EFS deben culpar y castigar a los responsables de alguna irregularidad, éstas deben tener principalmente una orientación en donde más que sancionar, culpar, o responsabilizar, se enfoquen a que mejore el gasto público; a que sea más eficiente, a que las políticas que no funcionan se corrijan, y a que donde haya errores –desviaciones no por corrupción sino por error- se identifiquen a tiempo y se corrijan”.*

*Entrevistado No. 14*

En otras palabras, más que privilegiar en la función de fiscalización la imposición de penas y castigos, este grupo de entrevistados concluye que es imperativo que la función de fiscalización propicie la eficiencia del gasto público y procure que éste se ejerza de la mejor manera posible.

Por otro lado, los entrevistados que se inclinan por que las EFS tengan un papel más punitivo o sancionatorio, se basan en la premisa de que la corrupción ha crecido en forma importante en México y que a pesar de que existen órganos internos de control y entidades de fiscalización externas, existe en la población la idea generalizada de una creciente impunidad de los servidores públicos mexicanos y que ante la ausencia de una capacidad efectiva de sanción por parte de las EFS, derrochan el presupuesto público y se involucran en prácticas de corrupción. Por lo anterior, este grupo de entrevistados sostiene que a las EFS se les debe de dotar de todas las facultades y fuerza necesarias para realizar efectivamente su labor que consiste fundamentalmente en verificar el uso adecuado de los recursos públicos y sancionar hasta sus últimas consecuencias a

los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad administrativa o hecho constitutivo de delito.

### **3. Especialización versus integración de las funciones de las EFS.**

En México se tiene un sistema en el que las EFS verifican el ejercicio del presupuesto público y generalmente –con sus excepciones y gradualidades– sancionan a los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad o conducta ilícita. En forma similar al caso anterior, otro dilema importante que se destacó en las entrevistas efectuadas es el relativo a la especialización o diversificación de las actividades que deben realizar las EFS.

Por un lado, un grupo de entrevistados entre los que se encuentran los titulares y ex titulares de las EFS, y los legisladores federales y estatales de las fracciones mayoritarias sostiene que las EFS deben de continuar concentrándose en sus actividades tradicionales de revisión e identificación de irregularidades en el ejercicio del gasto público, mientras que otro grupo de entrevistados entre los que se encuentran los legisladores federales y estatales de fracciones minoritarias, los líderes de organizaciones de la sociedad civil y los investigadores del sector académico, sostiene que las EFS deben integrar más funciones dentro del alcance del trabajo desarrollado por las mismas, llegando hasta la imposición de sanciones administrativas en forma directa sin el concurso de ninguna otra entidad, el fincamiento de denuncias penales igualmente sin el concurso de ninguna otra entidad y en algunos casos a asumir funciones de ministerio público para la integración de los expedientes judiciales resultado de las denuncias penales efectuadas en contra de funcionarios públicos, para poner a la consideración de un juez.

En la perspectiva de la especialización, el grupo de entrevistados que insiste en que las EFS deben de concentrarse en el trabajo técnico que implica solamente la identificación de las irregularidades cometidas en el ejercicio del presupuesto público y no asumir la responsabilidad de sancionar, presentan los siguientes

argumentos: 1. La preparación del equipo de trabajo es muy distinta para una función (identificar irregularidades) y la otra (sancionar), 2. Si se manejan dos funciones, una que señale irregularidades y otra que sancione, se minimiza la probabilidad de consignas para afectar a un tercero y 3. El enfoque punitivo puede generar ciertas consecuencias no deseadas de comportamiento en el sujeto de castigo, entre las que se encuentran la falta de colaboración y apoyo para la labor de fiscalización.

La idea central de este enfoque es que las sanciones administrativas y penales se tramiten o impongan a través de terceros, teniendo cuidado de que los servidores públicos encargados de aplicarlas desarrollen este proceso de una forma profesional. En conclusión, los entrevistados que apoyan este enfoque de operación de las EFS, afirman que no se debe distorsionar la verdadera naturaleza de las EFS con facultades sancionatorias, ya que si el órgano fiscalizador tiene una perspectiva punitiva, normalmente le cancela otros puentes de comunicación y trabajo con los sujetos fiscalizados y le genera animadversión de parte del mismo, aparte de la concentración de poder que significaría el tener facultades sancionatorias.<sup>26</sup>

En la perspectiva de la integración de más funciones en las EFS, los entrevistados que apoyan este enfoque mencionan que, ante la alta incidencia de casos de corrupción de funcionarios públicos no castigados en México, las EFS deben manejarse a través de toda la cadena de actividades que implica la labor de fiscalización, la cual llega hasta la imposición misma de sanciones. En este sentido, este grupo de entrevistados sostiene que las EFS no solo deben enfocarse a la identificación técnica de problemas o irregularidades en el ejercicio del presupuesto, sino que deben imponer las sanciones económicas y

---

<sup>26</sup> Una variante del enfoque de especialización en la imposición de sanciones consiste en que la facultad de imposición de sanciones se retire de las EFS pero también de las instancias del Poder Ejecutivo y se concentren en un tribunal, y en todo caso, que la función que hagan las EFS y los OIC sea la de fiscal en materia administrativa o en materia penal, según sea el caso. Adicionalmente, con una instancia sancionadora especializada en impartir justicia, se lograría que el proceso fuera mucho más transparente.

administrativas en forma directa, a efectuar denuncias penales sin solicitar autorización a ninguna otra entidad y llegar incluso a erigirse en ministerio público para integrar los expedientes judiciales correspondientes a aquellas conductas merecedoras de una sanción penal de parte de un juez.

Dicha propuesta se sustenta en la premisa de que en un esquema teórico de imposición de sanciones, la entidad que identificó las responsabilidades es la que tiene la mejor percepción de la ineficiencia o deshonestidad de algún funcionario. Ahora bien, no obstante lo anterior, los entrevistados que apoyan que las EFS tengan capacidad de sanción directa también afirman que se debe de seguir el debido proceso, es decir, que el inculpado tenga derecho de audiencia, a desahogar pruebas, a conocer el expediente y a una defensa, y que el proceso de sanción sea ejecutado con absoluta transparencia. En el caso de las sanciones administrativas, y para que las EFS puedan imponerlas en forma directa, por la lógica de la división de poderes debería reformarse la constitución federal e impulsarse este cambio en las constituciones estatales correspondientes.

En relación a la posibilidad de que las EFS lleguen a asumir funciones de ministerio público, algunos de los entrevistados que apoyan la idea de que las EFS tengan un mayor alcance en sus actividades, también apoyan la idea de que asuman esta función, partiendo de la base de que la única forma de efectuar adecuadamente el procesamiento penal de un responsable de un ilícito en el ejercicio del presupuesto público es que las EFS asuman funciones de ministerio público. Sin embargo, otros de los entrevistados que apoyan la idea de que las EFS tengan un mayor alcance en sus actividades consideran muy revolucionario que las EFS asuman esta función y simplemente aceptan que las EFS sean coadyuvantes pero no ministerio público en sí.

## **2.7. PARTICIPACIÓN DE UN MAYOR NÚMERO DE ACTORES SOCIALES EN LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN**

En general, la mayoría de los entrevistados mencionan la conveniencia de que haya más participación ciudadana en la función de fiscalización. De esta mayoría, algunos de los entrevistados, particularmente los legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias, algunos de los ex titulares de las EFS, los directivos de organizaciones de la sociedad civil y al menos uno de los investigadores del sector académico expresaron la conveniencia de que la participación ciudadana se dé pero especificando claramente las funciones.

Por otro lado, otro grupo de entrevistados entre los que se encuentran los titulares de las EFS, los legisladores federales y estatales de las fracciones mayoritarias y al menos uno de los investigadores del sector académico, expresó su desacuerdo en que se le dé cabida a la participación ciudadana por el momento, principalmente por los riesgos que puede presentar. En ambos casos, ya sea que estén a favor o en contra de la participación ciudadana, expresan que la decisión de incorporar o no a más actores sociales debe verse desde una perspectiva de calidad y que se deben implementar medidas para aminorar o neutralizar los riesgos u obstáculos que se pueden enfrentar en la implementación de la participación ciudadana en esta importante función.

### **Opiniones a favor de una mayor participación ciudadana en la fiscalización.**

Bajo el enfoque de la gobernanza, la participación ciudadana es la premisa principal para resolver los grandes problemas públicos. Los entrevistados que apoyan abiertamente la participación ciudadana en la fiscalización opinan que las EFS deberían de ser autónomas y también afirman que debieran ser dirigidas y administradas en su más alto nivel por ciudadanos insaculados por la propia sociedad civil, sin la participación de partidos políticos. El beneficio principal de incorporar a los ciudadanos en dicha función es promover la autonomía y la credibilidad de este tipo de instituciones. Sin embargo, los entrevistados agregan

que la participación ciudadana debiera de ser bajo normas de transparencia y de rendición de cuentas claras y con funciones muy claramente definidas.

Igualmente, señalan que la participación de la sociedad civil en las labores de fiscalización pudiera darse a través de representantes de organizaciones profesionales, organismos intermedios y de ciudadanos organizados pero acreditando la característica fundamental de apartidismo. Entre los motivos principales para impulsar la participación ciudadana en la fiscalización, los entrevistados coinciden en que se fortalecerían las EFS, se enriquecerían las mismas con propuestas, observaciones y críticas, se propiciaría una mayor asociación entre los partidos políticos y la sociedad civil en relación a las decisiones inherentes al trabajo de fiscalización y se reforzaría la legitimación democrática, puesto que la idea de participar en los procesos de fiscalización tiene un fundamento democrático de primer orden.

Algunos de los entrevistados aceptan la conveniencia de incrementar la participación ciudadana en la fiscalización pero con matices. En particular, el ex Auditor Superior de la Federación lo expresa de la siguiente manera:

*“...estoy de acuerdo con ciudadanizar hasta cierto punto algunos esquemas de fiscalización...” “...tuvimos la intención de encontrar una fórmula en la que le diéramos cabida a la sociedad civil [en la EFS], sin embargo, nunca encontramos la fórmula ideal...”*

*Entrevistado No. 4*

En esta línea de pensamiento, algunos de los entrevistados enfatizan la integración de la participación ciudadana solamente de forma consultiva, para que alimenten a la EFS de expectativas y alertas, para que sirva como un gran observador ciudadano acerca de cómo está funcionando y para orientar de la mejor manera posible la actuación de la EFS, pero sin intervenir en la operación cotidiana, porque muchas veces también estas organizaciones tienen sus propios intereses. Otros entrevistados señalan que la participación ciudadana se pudiera enfocar solamente a revisar de alguna manera el trabajo que está haciendo el



órgano de fiscalización o que se limite a participar a través de los colegios de profesionales en la proposición y selección de los candidatos a ocupar la titularidad de los entes de fiscalización.

Un aspecto sumamente relevante que señalaron los entrevistados se refiere a la importancia de definir la o las personas o instituciones que serían responsables de designar a los ciudadanos que formarían parte de esa representación. En este apartado uno de los entrevistados expresa lo siguiente:

*“...las entidades más indicadas [para coadyuvar en la labor de fiscalización] son las instituciones con gran prestigio y legitimación en la sociedad tales como las universidades, los colegios profesionales, los gremios reconocidos y las ONGs que realmente hacen un trabajo comprobable y serio a favor de la comunidad”.*

*Entrevistado No. 8*

### **Opiniones en contra de una mayor participación ciudadana en la fiscalización.**

Por otro lado una minoría de entrevistados expresa su desacuerdo en que participen más actores sociales en la labor de fiscalización. Los argumentos expresados son de carácter institucional, pero también de implementación o funcionamiento.

Uno de los argumentos más fuertes se basa en la idea de dejar primero que las EFS funcionen sobre un esquema de autonomía plena debido a que es un ejercicio incompleto e inacabado en México. Los entrevistados que apoyan esta moción agregan que antes de dar un paso más adelante incorporando a más actores sociales, es necesaria una etapa en donde el laboratorio y la práctica de la rendición de cuentas permitan evaluar con datos cualitativos y duros, si realmente es necesaria la participación de más actores sociales en la fiscalización. Por otro lado, desde la perspectiva de la operación de las EFS, la incorporación de la participación ciudadana en las EFS debe permitir armonizar lo que la norma diga y

lo que se haga en la práctica cuidando de no generar ineficiencias o de romper la unidad de mando, la coordinación o la estructura de las operaciones; terminando por dificultar más el control en lugar de facilitarlo.

Igualmente, desde la perspectiva de la implementación de la participación ciudadana, y aunque en la sociedad civil hay gente muy capacitada, los partidarios de no incluir a más actores sociales consideran que es muy reducido el número de actores de la sociedad civil que conocen realmente esta función y participar en esta función sin tener los conocimientos para hacerlo, puede entorpecer la objetividad y la calidad del trabajo de fiscalización. De la misma manera, el tema de cómo la sociedad civil se involucra en la fiscalización es también un tema de presupuestal que habría que dimensionar y analizar detenidamente.

En general, los entrevistados que se oponen a una mayor participación ciudadana pusieron especial atención en los riesgos que conlleva ésta en la fiscalización. Al respecto, uno de los elementos que habría que cuidar es que las ONGs no estén de hecho vinculadas con intereses de carácter económico o de tráfico de influencias. De la misma forma, sería necesario cuidar de no caer en una duplicidad de funciones, para que no resulte que ciertos organismos sociales duplican lo que ya hacen las EFS. Igualmente, sería necesario prevenir que la participación ciudadana eventualmente se convierta en una simulación ya que existe el riesgo de que hasta los mismos partidos políticos se inventen sus propios canales de representación ciudadana.

En el fondo, la participación ciudadana no debiera de considerarse solo como una idea en abstracto, sino como un esquema bajo el cual la fiscalización se pueda hacer mejor que con los diseños actuales. Algunos de los elementos que los entrevistados mencionan que se debieran tomar en cuenta para incorporar la participación ciudadana en la fiscalización, estaría el verificar que los representantes de la sociedad civil sean responsables, profesionales y calificados para hacerlo, evitar que incursionen miembros que tengan más intereses políticos que propiamente el sentido de buscar que las cosas se estén haciendo bien en

esa materia y dotar de lineamientos básicos de trabajo y un determinado esquema de control de la efectividad de los resultados y la eficiencia con que se conducen.

Lamentablemente en países en desarrollo y con gobiernos con falta de capacidad institucional se ha utilizado muchas veces este tipo de figuras de una forma no bien intencionada. Lo que se ha hecho es básicamente aparentar que se está convocando a la participación de la ciudadanía, pero en la realidad no se implementa de la manera adecuada. Igualmente, en la participación ciudadana, el aspecto de sustentabilidad a largo plazo también es importante. Ha habido ejemplos locales en materia de contraloría sociales que han rendido un buen fruto pero que al final de cuentas son programas que en un momento determinado se quedan en el olvido.

En conclusión, los entrevistados que no están a favor de incorporar a más actores sociales en la fiscalización coinciden en que en este tema aún hay un tramo muy grande por avanzar debido a que no se tienen los diseños adecuados o éstos son muy frágiles. Una opción para incluir la participación ciudadana en la fiscalización sería incorporarla selectivamente solo en algunas funciones de las EFS tales como en la innovación, en la capacitación o en la transferencia de prácticas del sector privado hacia la administración pública.

## **2.8. INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO MÁXIMO DE DECISIÓN DE LAS EFS**

En relación a la integración del máximo órgano de decisión de las EFS, las opiniones de los entrevistados se integran en dos vertientes: 1. La integración del órgano máximo en forma unipersonal, apoyada principalmente por los titulares y ex titulares de las EFS, los legisladores federales y estatales de las fracciones mayoritarias, al menos uno de los directivos de las organizaciones de la sociedad civil y al menos uno de los investigadores del sector académico y 2. La integración del órgano máximo en forma colegiada, apoyada principalmente por los legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias, al menos uno de

los directivos de las organizaciones de la sociedad civil y al menos uno de los investigadores del sector académico. Existe un consenso de que en todo caso, la definición de si debe ser de una u otra forma depende directamente del alcance que se quiere que tengan dichas entidades.

## **1. Integración del órgano máximo en forma unipersonal**

Los entrevistados que afirman que las EFS no requieren de colegiación en sus órganos directivos ya que al depender del Congreso, ahí está implícita la colegiación. Sin embargo, si se fueran a autonomizar, los entrevistados aceptan que entonces si sería recomendable hacerlos colegiados. En opinión de una de las personas entrevistadas:

*“La razón de que las EFS en México sean unipersonales es más de carácter político debido a que en el peor de los casos, es mucho más fácil controlar a una persona que controlar a un órgano colegiado y los límites que va a tener una persona en la conducción de una entidad, son mucho más elevados que los de un órgano colegiado”.*

*Entrevistado No. 11*

De acuerdo al ex titular de la ASF, si el órgano directivo de las EFS fuera colegiado sería muy malo por el ejemplo reciente de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal en donde tres personas representaban a tres diferentes partidos políticos y no tenía un adecuado funcionamiento.

Los entrevistados que apoyan que la titularidad del órgano directivo de las EFS sea unipersonal, argumentan que dicha figura debiera de prevalecer, reforzando en todo caso sus facultades, atribuciones, rendición de cuentas y evaluación de actuación. Asimismo agregan que las ventajas que da el hecho de que la titularidad de las EFS esté en más de una persona, se cruzan con las desventajas de la relación que a veces se da entre las personas que conforman los cuerpos colegiados con el riesgo de inmovilizar o paralizar las acciones de las EFS. Entre

algunos de los principales riesgos de que sea colegiado están las cuotas partidistas, la cooptación por parte de grupos de interés, la elusión de responsabilidad y la falta de experiencia para operar órganos colegiados. Algunos entrevistados expresaron su desacuerdo con la colegiación en forma tajante aduciendo que no se está listo en México para un cuerpo colegiado porque no se asume el compromiso por todos los integrantes y probablemente cada integrante del consejo vaya a seguir estando en su postura de que no son así las cosas, y si no se suma una opinión colegiada, pues esa situación va a generar ante la sociedad mucha confusión y suspicacia.

Los entrevistados afirman que lo que importa en la función de fiscalización es la solvencia técnica de quien haga el trabajo más que la forma en que se integre el órgano directivo de las EFS y que el hecho de que el poder recaiga en una sola persona no es negativo, sino que al contrario; al menos en la actualidad, facilita que la fiscalización avance más. La solución de la problemática de las EFS no es ni la independencia, ni la autonomía, ni la colegiación sino la responsabilidad pública, la cual consiste en que cada quién se haga responsable de lo que tiene que hacer ante el público. Finalmente, agregan, una posibilidad es que los órganos directivos de las EFS sean mixtos, es decir, que tengan un titular pero acompañado de un órgano colegiado con ciertas atribuciones específicas y bien delimitadas.

## **2. Integración del órgano máximo de las EFS en forma colegiada**

Las EFS mexicanas han adoptado la tradición americana de mantener órganos directivos unipersonales. Sin embargo, está claro que una sola persona como Titular de la EFS puede tener presiones de las mayorías en los Congresos y del Ejecutivo de la entidad federativa. La idea de los órganos colegiados en México se gestó en su momento por razones electorales, porque era necesario construir un consejo que cobrara imparcialidad frente a los partidos políticos en su conjunto y

funcionó para asuntos electorales pero sólo para esas circunstancias políticas, dando la impresión de que se debieran de generalizar.

En el caso de las EFS, un grupo minoritario de entrevistados afirma que es el momento de analizar una eventual transición de las EFS mexicanas a un modelo multipersonal. Al respecto, los entrevistados que apoyan las EFS con órganos directivos colegiados opinan que cuando las decisiones se dan en cuerpos colegiados, es más difícil y complicado de corromper que un cuerpo unipersonal y que en el caso de transitar hacia un modelo colegiado, habría un gran avance por la alta corrupción existente, porque se le daría una mayor pluralidad al análisis y a la toma de decisiones en las EFS y porque se podría garantizar una mayor imparcialidad y objetividad del trabajo desarrollado por este tipo de órganos.

Los entrevistados que apoyan un órgano colegiado directivo en las EFS están convencidos de que debe ser un consejo y éste debe ser ciudadano con personas muy bien seleccionadas, catedráticos, académicos, empresarios, y gente involucrada en el desarrollo de su comunidad, para que conozcan transparentemente la situación de las cuentas públicas, la manera en que se ejerció el gasto y se impongan sanciones de manera contundente. Finalmente, los entrevistados que apoyan esta moción coinciden en que un aspecto crítico de concebir a los órganos directivos de las EFS en forma colegiada es el mecanismo de designación de los integrantes del referido consejo. No obstante lo anterior, consideran que tomando en cuenta los riesgos inherentes a este esquema, queda claro que no es el extremo deseable, pero aún en ese extremo sería más benéfico que un modelo unipersonal.

### **3. PROPUESTAS DE MEJORA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA EFS**

Una vez que se recopiló la percepción general de los entrevistados desde diferentes perspectivas, se procedió a solicitar su opinión acerca de las propuestas

de mejora que desde su particular punto de vista coadyuvarían más a mejorar el funcionamiento de las EFS. Los entrevistados aportaron una gran cantidad de ideas que fueron agrupadas en las siguientes categorías: 1. Autonomía, 2. Capacidad de Sanción, 3. Ciudadanización, 4. Profesionalización, 5. Adecuaciones al marco jurídico y 6. Mejoras en procesos operativos.

### **3.1. Asignación de autonomía a las EFS**

La propuesta de dotar de autonomía plena a las EFS fue planteada en forma recurrente por una buena parte de los representantes de los grupos de actores sociales y políticos entrevistados, destacando principalmente las propuestas de los legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias, de los ex titulares de las EFS, de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil enfocadas a la rendición de cuentas y de al menos un investigador representante del sector académico.

Al respecto, los entrevistados concuerdan en que a no ser que se tenga la capacidad de tener una discusión sobre el rol del poder legislativo en la fiscalización y se logre reconvenir y cambiar actitudes de éste que interfieren con dicha función, la autonomía de las EFS es un imperativo dentro de la estructura del régimen político mexicano y que debe ser un poder constituido, vigilado y sujeto a la razón jurídica. Asimismo, coinciden en que la autonomía de las EFS es necesaria para quitar la interferencia y la visión de corto plazo de los partidos políticos.

En este sentido, este grupo de entrevistados enfatiza que las EFS deben tener una autonomía absoluta del poder legislativo, y que sea elevado a un rango similar al de otros organismos constitucionalmente autónomos responsables de organizar las elecciones y de proteger los derechos humanos. Un aspecto particular que remarcan los entrevistados, se refiere al hecho de que el diseño autónomo de las EFS sería la solución ideal para limitar las influencias políticas, evitando que personas o entidades ajenas a la fiscalización traten de intervenir de manera

expresa o velada en los resultados de la operación de éstos organismos, anulando la operatividad y la funcionalidad de los mismos.

### **3.2. Fortalecimiento de la capacidad de sanción**

Un segundo grupo de propuestas de los entrevistados se refiere a la necesidad de fortalecer la capacidad de sanción de las EFS. En forma similar al caso anterior, los proponentes de esta iniciativa son los legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil enfocadas a la rendición de cuentas y de al menos un investigador representante del sector académico. Al respecto, comentan que una vez que las EFS hayan realizado su labor y que hayan encontrado irregularidades en el ejercicio del presupuesto, se les permita realmente fincar la responsabilidad correspondiente con la colaboración o la intervención de un tercero con el objetivo de que los expedientes de irregularidad no se queden en los archivos ni en los congeladores de la vida política.

Sin la facultad de sanción, no tiene sentido la labor que están realizando las EFS y no hay forma de evitar que se diluya la responsabilidad de alguna irregularidad. Como parte de esta iniciativa de reforzamiento de la capacidad de sanción de las EFS, los entrevistados proponen que se revise el sistema de responsabilidades a los que se deben sujetar los funcionarios públicos que incurran en alguna irregularidad con el objetivo de inhibir más la actividad irregular de los servidores públicos y de los entes privados.

### **3.3. Mayor involucramiento de la participación ciudadana en la fiscalización**

Al respecto, los entrevistados que efectuaron propuestas relativas a este tema, principalmente legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias,



representantes de las organizaciones de la sociedad civil enfocadas a la rendición de cuentas y al menos un investigador representante del sector académico, proponen con entusiasmo la autonomía de las EFS y la ciudadanización de sus órganos directivos para que el funcionamiento de las mismas tenga credibilidad y principalmente para que no se deje de sancionar a un funcionario público responsable de una irregularidad o de un ilícito en el ejercicio del presupuesto público en detrimento del funcionamiento de una entidad gubernamental y de la población a la que éste sirve.

En este sentido, los proponentes de esta iniciativa como medio para fortalecer a las EFS, proponen formalizar ciertos tramos de participación ciudadana para acortar la distancia que hay entre las EFS y la posibilidad que hay de que la ciudadanía se les acerque, les entregue información y forme parte de la vida orgánica de dichas instituciones. Como ya se ha mencionado en secciones anteriores de este capítulo, los entrevistados consideran necesario revisar meticulosamente el perfil de los ciudadanos convocados y/o participantes a fin de evitar representantes ciudadanos que puedan llegar a tener vicios similares a los existentes en la situación actual.

### **3.4. Mayor profesionalización del personal de las EFS**

Un grupo importante de entrevistados, entre los que destacan principalmente los auditores superiores en activo y ex auditores superiores propone fortalecer a las EFS mediante su profesionalización. Desde esta perspectiva, mencionan que todos los actores involucrados en la función de fiscalización deben asumir sus responsabilidades con profesionalismo y con un sentido de institucionalidad y no de interés partidista, gremial, o corporativo. En particular, uno de los entrevistados afirma lo siguiente:

*“La calidad y la capacitación del personal de las EFS son requisitos indispensables para fortalecer al órgano en cuestión. Es importante que exista un servicio profesional de carrera en las EFS y que se garantice una mayor permanencia del titular de las EFS y que*

*no sea sujeta a vaivenes políticos. Igualmente, recomiendan que la capacitación se enfoque particularmente a capacitar al personal en temas de auditoría forense, de manera tal que los resultados de la fiscalización efectuada se den a conocer en forma adecuada a la sociedad en general y pasen sin contratiempos ante las instancias competentes, particularmente del poder judicial, en el caso de hechos constitutivos de delito”.*

#### *Entrevistado No. 2*

La capacitación y la tecnificación también son necesarias en las contrapartes de las EFS, que vienen siendo todas las entidades gubernamentales y entes privados que son sujetos de fiscalización y son los que a final de cuentas operan los programas públicos, ejercen los presupuestos y los que serán sometidos a revisiones por parte de las EFS y más aún, al escrutinio de la comunidad entera a la que sirven. Igualmente, un aspecto adicional que señalan los entrevistados para promover esta lógica de profesionalización, lo es sin duda definir los incentivos adecuados a los servidores públicos que prestan sus servicios en las EFS, en términos de remuneración monetaria y en términos de reconocimiento.

### **3.5. Mejoramiento del marco jurídico**

Los entrevistados, particularmente los auditores superiores en activo y los ex auditores superiores externaron una serie de propuestas que tienen que ver con el fortalecimiento del marco jurídico al cual se deben de sujetar las EFS. El punto principal de este tipo de propuestas se refiere a que las características de operación básicas de las EFS (objetivo, facultades, capacidad de sanción, autonomía, alcance, entre otros) aparte de que se contemplen en leyes secundarias en la materia, se contemplen en disposiciones constitucionales para evitar impugnaciones posteriores.

Por otro lado, los entrevistados que apoyan la idea de fortalecer a las EFS mediante adecuaciones al marco jurídico, proponen la modificación a las leyes en la materia que facilitarían la realización de las actividades operativas de las EFS.

*“Entre las propuestas principales se encuentran las siguientes: que se limite el plazo para la entrega de las cuentas públicas al 31 de enero del año siguiente al que se informa; que, respetando el principio de anualidad y posterioridad, se permita a las EFS empezar la fiscalización a partir del 1 de enero del año siguiente al que se pretende revisar; que en el caso de las diferentes entidades de un mismo ámbito de gobierno, se permita entregar informes del resultado de la fiscalización de cada entidad por separado, sin necesidad de esperar a completar los informes respectivos de la totalidad de las entidades de dicho ámbito a fin de privilegiar la oportunidad, el conocimiento oportuno de la gente, la corrección en el futuro de las prácticas irregulares y la no prescripción de las responsabilidades de los servidores públicos”.*

*Entrevistado No.1*

### **3.6. Mejoramiento de procesos operativos**

De los entrevistados, hay un grupo de los mismos que naturalmente está integrado por los titulares de las EFS que expresa que los aspectos clave para el fortalecimiento de las EFS en México no son de tipo político, sino más bien técnico, es decir, que más que la autonomía, la ciudadanización o la capacidad de sanción, lo que se debe de hacer es fortalecer la operación efectiva de las EFS con las facultades actuales y corregir los errores, deficiencias y limitaciones que presentan en la actualidad. En forma similar a las propuestas mencionadas, de acuerdo con lo expresado por el Auditor Superior de la Federación, las acciones para fortalecer las EFS en México se pueden basar en la Declaración de Lima y en la Declaración de México de INTOSAI documentos que contienen principios y postulados de lo que debe de ser la fiscalización superior, el grado de autonomía con el que debe conducirse así como las facultades que debe de tener.

Adicionalmente a lo anterior, los entrevistados que hacen este tipo de propuestas señalan que es necesario reforzar los mecanismos de rendición de cuentas, en particular estandarizar las normas de información financiera gubernamental, las metodologías con las que se lleva a cabo el trabajo de fiscalización, enfatizando más el impacto positivo o negativo de las políticas públicas en términos de cómo

afectan a la vida civil para poder entender si las entidades gubernamentales – desde un esquema de acción pública – están respondiendo o no a expectativas, a ofertas y a agendas que se han planteado en el espacio público. En este sentido, conocer el impacto de gobierno con políticas y con planes, es una tarea fundamental, así como el manejo y archivo de la documentación, de acceso a la misma y de producción de información.

En síntesis, de acuerdo a las opiniones externadas por los titulares en activo de EFS (Auditores Superiores) tanto en el ámbito federal como en el estatal, ex titulares de EFS (Ex Auditores Superiores) tanto en el ámbito federal como en el estatal, legisladores federales y estatales tanto de las fracciones mayoritarias como de las minoritarias, líderes de organizaciones de la sociedad civil enfocadas a temas de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, e investigadores de instituciones universitarias expertos en el tema, se pueden derivar las siguientes conclusiones:

1. En general, las percepciones de los entrevistados respecto a las diferentes temáticas tratadas en la entrevista se agruparon normalmente en dos bloques. En el grupo uno hubo regularmente afinidades entre las opiniones de los titulares en activo de las EFS (Auditores Superiores) tanto en el ámbito federal como en el estatal, legisladores federales de las fracciones mayoritarias y de al menos un investigador de instituciones universitarias experto en el tema.

En el otro grupo de percepciones, normalmente se encontraron las opiniones de los ex titulares de EFS (Ex Auditores Superiores) tanto en el ámbito federal como en el estatal, legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias, líderes de organizaciones de la sociedad civil enfocadas a temas de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, y la de al menos un investigador de instituciones universitarias experto en el tema. Las diferencias entre los grupos mencionados fueron más evidentes al exponer el enfoque del fortalecimiento de las EFS.

2. En general, los sujetos entrevistados del grupo uno tienden a expresar que se debe de privilegiar el enfoque propositivo y constructivo de las EFS, verificando el uso del presupuesto público pero sobre todo para contribuir al mejor ejercicio del mismo. Igualmente, este subconjunto de entrevistados coinciden en que las EFS se han venido modernizando recientemente a través de una mayor autonomía – no plena - en su actuación, con enfoques y metodologías de fiscalización más modernos y con una credibilidad cada vez mayor entre la población. Bajo esta óptica, estos sujetos tienden a pensar que la forma de fortalecer aún más a este tipo de entidades, es a través de una mayor coordinación entre las diferentes instancias de control, ya sean externas o internas y una mayor profesionalización del personal de dichas organizaciones.
  
3. Por otro lado, los sujetos entrevistados del grupo dos tienden a ser mucho menos positivos en el desempeño de las EFS a la fecha, y por lo mismo son más proclives a plantear propuestas más ambiciosas que normalmente se encuadran en términos de una autonomía plena de las EFS, para que actúen en forma independiente del poder legislativo, de un mayor involucramiento de la ciudadanía en esta función con el objetivo de maximizar objetividad en las revisiones, conclusiones y sanciones de las auditorías y minimizar conflictos de intereses e influencias político-partidistas por parte de los diferentes actores públicos que intervienen en esta importantes función y a fortalecer ampliamente la capacidad de sanción de las EFS, especialmente en lo que se refiere a las sanciones económicas y administrativas a fin de hacerlas vinculatorias y en lo que se refiere a las denuncias de tipo penal, a fin de hacerlas en forma directa e integrando adecuadamente el expediente que habrá de servir para el proceso judicial.

## **4. PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS EFS**

Una vez que se recopiló de los entrevistados las propuestas de mejora clave que desde su particular punto de vista coadyuvarían más a mejorar el funcionamiento de las EFS, se procedió a solicitarles la identificación de los principales obstáculos que enfrentarían para la realización de los cambios propuestos. Aparte de limitaciones presupuestales y legales, los entrevistados identificaron diversos obstáculos, los cuales fueron agrupados en tres principales categorías: 1. Politización de la función, 2. Falta de profesionalización de los actores participantes y 3. Falta de involucramiento de la ciudadanía.

### **4.1. Politización de la función de fiscalización**

Los entrevistados de diferentes sectores – legisladores federales y estatales de las fracciones mayoritarias y minoritarias, líderes de organizaciones de la sociedad civil, titulares y ex titulares de las EFS e investigadores de instituciones académicas- coincidieron plenamente en que el principal obstáculo para que se puedan implementar las acciones para fortalecer a las EFS, radica en la intervención de los partidos políticos a través del poder legislativo, en la función de fiscalización. En opinión de algunos de los entrevistados, en algunos casos los partidos políticos se han convertido en grupos que solo actúan en la búsqueda del beneficio que les representa el presupuesto público sin rendir cuentas, generando la situación anterior que los legisladores no tengan siempre la voluntad de apoyar a las EFS para que cumplan adecuadamente las funciones que se les han asignado.

Los entrevistados igualmente coinciden en que lamentablemente, hay muchos actores políticos que no tienen interés en que las EFS asuman su función sin

cortapisas. En este sentido, si los actores que crean a las EFS las limitan por un motivo u otro, terminan por desvalorizar su labor y su efectividad. Para que se gesten reformas que fortalezcan a las EFS, los entrevistados mencionan que las diferentes fracciones parlamentarias involucradas deben generar los acuerdos fundamentales para que las EFS puedan funcionar de la forma y para los fines con las que fueron concebidas. Cuando las EFS funcionen en razón de los motivos que les dieron origen y se les deje operar sin interferencias ni limitaciones, entonces se podrá superar la falta de credibilidad que les aqueja, se evitarán altos costos públicos y sobre todo se dejará de transmitir a la ciudadanía una señal muy desfavorable de la operación deficiente del gobierno.

Igualmente, los entrevistados concuerdan en la necesidad de concientizar a la ciudadanía acerca de los altos costos que representa una fiscalización débil del presupuesto público y de la conveniencia de que con un manejo menos politizado de esta función, se puede generar una mayor efectividad y una mayor capacidad de sanción. Finalmente, dado que los cambios para fortalecer a las EFS deben pasar a través de los congresos y ahí los partidos políticos son quienes detentan las mayorías o las minorías, es necesario crear un mecanismo de incentivos para que los partidos propongan y lleven a cabo los cambios necesarios para fortalecer a las EFS.

## **4.2. Falta de profesionalización de los actores participantes**

En forma similar al caso anterior, los representantes entrevistados de diferentes sectores, principalmente los líderes de organizaciones de la sociedad civil, investigadores de instituciones académicas, los titulares y ex titulares de las EFS, así como los legisladores federales y estatales de las fracciones mayoritarias y minoritarias coincidieron en que la falta de profesionalización de los diferentes actores participantes en los procesos de rendición de cuentas y fiscalización es también otro gran obstáculo para que se puedan implementar las acciones para fortalecer a las EFS.

Entre las acciones para profesionalizar a las EFS mencionan la capacitación del personal y la tecnificación del trabajo desarrollado en dichas entidades. Igualmente, mencionan que es necesario buscar estrategias y elementos que garanticen el pleno reconocimiento de las EFS por parte de los altos administradores públicos para que asuman su compromiso de que efectivamente se va a trabajar en un esquema integral de control, porque de otra manera si no existe el compromiso de los niveles superiores de la administración pública en materia de lo que es transparencia y rendición de cuentas, se podría caer en un juego de simulaciones. En este mismo apartado los entrevistados mencionaron que otro obstáculo fundamental para implementar mejoras en las EFS es la falta de una verdadera función gerencial en los responsables ejecutores del gasto en los diferentes ámbitos de gobierno.

#### **4.3. Falta de involucramiento de la ciudadanía**

Los entrevistados del sector académico así como los representantes de organizaciones de la sociedad civil coincidieron plenamente en que el principal obstáculo para que se puedan implementar las acciones para fortalecer a las EFS, radica en que no se tiene suficientemente desarrollada una cultura de rendición de cuentas.

En ese sentido, los entrevistados mencionan que es fundamental la participación de la sociedad civil y de los organismos intermedios, para destrabar el impasse que hay al interior de los congresos en los temas de fiscalización. Así como en su momento la participación y la presión de la sociedad civil y de éste tipo de organismos fueron fundamentales para catalizar y lograr los cambios en materia electoral, tendría que ser esa misma sociedad civil y esos mismos organismos quienes impulsen con mucha claridad las reformas a las leyes de fiscalización, identifiquen a los actores políticos que se opongan a éstas modificaciones y definan un sistema de castigos y recompensas en el tema para quienes se opongan a los avances y obviamente para quienes estén dispuestos a que las



cosas cambien. Igualmente, al respecto los entrevistados coinciden en que la ciudadanía debe presionar por que se conozcan cada vez más y en forma cada vez más oportuna los resultados del trabajo de fiscalización.

## **RECAPITULACIÓN**

En relación a la percepción de la efectividad de la operación de las EFS en México por parte de diferentes actores sociales y políticos, se realizaron entrevistas a profundidad a un grupo de actores relacionados con la función de fiscalización, desde diversas perspectivas, como lo es la perspectiva operativa, ciudadana, política y académica. Para dicha entrevista se utilizó una guía como referencia para conocer su percepción del funcionamiento de las EFS así como sus propuestas de mejora.

Las temáticas que formaron parte de la entrevista realizada en lo relativo a la percepción acerca del funcionamiento de las EFS cubrieron aspectos tales como los resultados percibidos de la fiscalización, la relación de dicha función con la eficiencia del gasto público, la independencia que las EFS tienen para ejercer su labor, las condiciones políticas que deben prevalecer para un mejor funcionamiento de las EFS, las facultades que las EFS tienen para imponer sanciones efectivas, los resultados que se obtienen cuando las EFS solicitan a un tercero la imposición de sanciones, la participación de un mayor número de actores sociales en el proceso de fiscalización y la integración del órgano máximo de decisión de las EFS. En lo relativo a las propuestas de mejora las temáticas fueron los aspectos clave que deberían impulsarse para mejorar el funcionamiento de las EFS y los principales obstáculos para que estos cambios se den.

En general, las percepciones de los entrevistados respecto a las diferentes temáticas tratadas en la entrevista se agruparon normalmente en dos bloques. En el grupo uno hubo regularmente afinidades entre las opiniones de los titulares en activo de las EFS (Auditores Superiores) tanto en el ámbito federal como en el

estatal, legisladores federales de las fracciones mayoritarias y de al menos un investigador de instituciones universitarias experto en el tema. En el otro grupo de percepciones, normalmente se encontraron las opiniones de los ex titulares de EFS (Ex Auditores Superiores) tanto en el ámbito federal como en el estatal, legisladores federales y estatales de las fracciones minoritarias, líderes de organizaciones de la sociedad civil enfocadas a temas de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, y la de al menos un investigador de instituciones universitarias experto en el tema.

Los sujetos entrevistados del grupo uno tienden a expresar que se debe de privilegiar el enfoque propositivo y constructivo de las EFS, verificando el uso del presupuesto público pero sobre todo para contribuir al mejor ejercicio del mismo. Igualmente, este subconjunto de entrevistados coinciden en que las EFS se han venido modernizando recientemente a través de una mayor autonomía – no plena - en su actuación, con enfoques y metodologías de fiscalización más modernos y con una credibilidad cada vez mayor entre la población. Bajo esta óptica, estos sujetos tienden a pensar que la forma de fortalecer aún más a este tipo de entidades, es a través de una mayor coordinación entre las diferentes instancias de control, ya sean externas o internas y una mayor profesionalización del personal de dichas organizaciones.

Los sujetos entrevistados del grupo dos tienden a ser mucho menos positivos en el desempeño de las EFS a la fecha, y por lo mismo son más proclives a plantear propuestas más ambiciosas que normalmente se encuadran en términos de una autonomía plena de las EFS, para que actúen en forma independiente del poder legislativo, de un mayor involucramiento de la ciudadanía en esta función con el objetivo de maximizar objetividad en las revisiones, conclusiones y sanciones de las auditorías y minimizar conflictos de intereses e influencias político-partidistas por parte de los diferentes actores públicos que intervienen en esta importantes función y a fortalecer ampliamente la capacidad de sanción de las EFS, especialmente en lo que se refiere a las sanciones económicas y administrativas a fin de hacerlas vinculatorias y en lo que se refiere a las denuncias de tipo penal, a

fin de hacerlas en forma directa e integrando adecuadamente el expediente que habrá de servir para el proceso judicial.

Finalmente, los entrevistados expresaron que los principales obstáculos que en su opinión existen para el fortalecimiento de las EFS en México son la politización de la función, la falta de profesionalización de los diferentes actores políticos participantes y de la falta de involucramiento de la ciudadanía en esta importante función.

# **CAPÍTULO IX - PROPUESTAS DE FORTALECIMIENTO AL MODELO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y SANCIÓN EN MÉXICO**

## **INTRODUCCIÓN**

En capítulos anteriores ha quedado de manifiesto que la corrupción es uno de los grandes problemas que aquejan a México. Igualmente, ha quedado constancia de que en los últimos veinte años en México se han efectuado una serie de reformas legales para promover el buen gobierno en la administración pública y en particular de las finanzas públicas, muchas de ellas impulsadas por recomendaciones de organismos internacionales. Entre dichas reformas están la de transparencia y acceso a la información pública, la de profesionalización del servicio público, la de participación ciudadana, la de rendición de cuentas, la de medición de resultados de los programas públicos, la de contabilidad gubernamental y la de fiscalización, entre otros.

Lamentablemente, en función de las disposiciones contenidas actualmente en las leyes que regulan la función de fiscalización superior en México tanto en el ámbito federal como en el estatal, ante el deterioro de la posición relativa del gobierno federal en las mediciones internacionales de percepción de la corrupción e igualmente en el caso de los gobiernos de las entidades federativas en relación a mediciones nacionales, y ante la falta de evidencia de la efectividad de las entidades de fiscalización superior en México, el problema de la corrupción en México sigue sin ser neutralizado.

En el presente capítulo se plantean doce propuestas concretas para fortalecer la función de fiscalización superior y el combate a la corrupción en México. Dichas propuestas tienen por objetivo incrementar la efectividad y el desempeño de las instituciones responsables de ejercer el control externo sobre la administración

pública y combatir la corrupción. Igualmente, en este mismo capítulo se presenta un balance de los beneficios y de los costos de la implementación de las propuestas efectuadas.

## **1. ENFOQUES DE FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN Y DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.**

Los efectos de la corrupción se han reflejado en mayor o menor medida en todos los países del orbe, razón por la cual, diversos organismos internacionales y nacionales han destinado montos importantes de recursos con el objetivo de coadyuvar con las autoridades de países rezagados en el combate a la corrupción.

En este sentido, la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción ha establecido la obligación para los estados miembros de contar con entidades especializadas en la lucha contra la corrupción, las cuales gozarán de la independencia necesaria para efectuar su labor. Igualmente, el Banco Mundial ha convocado a los diferentes países a un esfuerzo para la implementación de prácticas anti-corrupción en todos los ámbitos gubernamentales. En forma similar, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha emitido lineamientos en relación al combate de las prácticas corruptas en los países miembros. Adicionalmente a lo anterior, diversos países han liderado esfuerzos por compartir mejores prácticas de combate a la corrupción con los países más afectados por esta práctica.

Las medidas de combate a la corrupción que se han propuesto en los diferentes foros y organismos multilaterales están ubicadas en cuatro grandes apartados: el cultural, el normativo, el regulatorio y el persecutorio. En el apartado cultural, los organismos internacionales han establecido una serie de medidas que tienen por objetivo promover la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades gubernamentales de cada país y la participación ciudadana

más proactiva y exigente por parte de la comunidad. En el apartado normativo, los organismos internacionales han recomendado insistentemente que el marco jurídico bajo el cual operan las entidades de control interno y externo responsables de combatir la corrupción esté debidamente definido a fin de que estas entidades tengan las facultades necesarias para ejecutar adecuadamente sus funciones. En cuanto al apartado regulatorio, los organismos internacionales han enfatizado la utilización de medidas de simplificación, transparencia, información, participación ciudadana y otras formas de mejorar los procesos de decisión de las autoridades para que sean menos propensos a la corrupción. Finalmente, en el apartado persecutorio los organismos internacionales han estado insistiendo reiteradamente en que los ilícitos cometidos por los funcionarios públicos sean sancionados de acuerdo a su gravedad y a su responsabilidad y respetando en todo momento los elementos de un debido proceso, entendiendo por éste la observancia de todas las etapas de un proceso de fincamiento de responsabilidades en donde se privilegie la información y el derecho de audiencia del o los presuntos responsables.

Tal y como lo proponen los organismos de fiscalización en el concierto internacional, como premisa general del fortalecimiento de las EFS se buscaría que estas entidades incorporaran de forma relevante la participación ciudadana, que fueran liberadas de cualquier interferencia política y subordinación externa, que rindieran cuentas de su actuación y fueran evaluadas por un ente independiente y objetivo, pero sobre todo, que gozaran de credibilidad y confianza pública y que contaran con un excepcional nivel ético reflejado en sus códigos de conducta.

Tomando en cuenta lo anterior, se podrían identificar dos enfoques de fortalecimiento de las EFS. En el primero de ellos se mantiene básicamente el *status quo* de la función, mejorando algunos aspectos específicos tales como la coordinación entre las agencias fiscalizadoras, la profesionalización del personal de las EFS y los aspectos metodológicos del trabajo de auditoría a desarrollarse en las EFS. En el segundo enfoque, se proponen acciones de fortalecimiento más

agresivas entre las cuales se encuentran la asignación de mayores facultades legales para efectuar su trabajo, el otorgamiento de la autonomía constitucional, el involucramiento activo de la sociedad, la colegiación de sus órganos directivos y el aumento de sus facultades de sanción.

En efecto, las propuestas de fortalecimiento de las EFS pueden ubicarse en un amplio espectro de posibilidades que pueden ir desde ligeras modificaciones en la operación de las mismas hasta cambios radicales tanto en su diseño como en su operación. En el primer caso se plantearían acciones tendientes a mejorar o perfeccionar los procedimientos de fiscalización, a redefinir las coberturas y alcances de la función, a desarrollar esquemas de profesionalización del personal, y a definir mecanismos para aumentar la coordinación con otras entidades de fiscalización tanto internas como externas, entre otras. En el segundo caso, las acciones que se plantearían para fortalecer estas entidades tendrían que estar encaminadas a plantear cambios más radicales en el diseño y operación de las EFS. Entre estas acciones necesariamente tendrían que plantearse la autonomía constitucional plena de estas instituciones, una participación ciudadana más activa en los órganos decisores de las mismas, facultades para imponer directamente las sanciones a que dieran lugar las conductas ilícitas cometidas por funcionarios públicos, así como la vinculatoriedad de las mismas.

Entre los aspectos más relevantes que sería necesario considerar para decidir entre uno u otro escenario (cambios ligeros o radicales) están las características más relevantes de los actos de corrupción que se trata de atacar, el nivel de corrupción en la administración pública del país, el impacto que se desea lograr en el control de la misma a través de las EFS, el contexto político, económico y social en el que se inserta esta importante función y el grado de compromiso de las autoridades políticas para minimizar este mal endémico.

En relación a las características más relevantes de la corrupción que se trata de atacar a través de este tipo de entidades, es importante mencionar que de acuerdo a estudios de Transparencia Internacional, en México existe un alto nivel de corrupción tanto en los trámites y gestiones que efectúan los ciudadanos en su

interacción con las autoridades, como en las grandes operaciones que efectúan particulares con el gobierno, principalmente los grandes contratistas de obra pública y los grandes proveedores de bienes y servicios públicos. Si bien es cierto que existen ambos tipos de interacciones corruptas y muy variados tipos de configurarlas, quizás los casos más connotados de corrupción tengan que ver con la contratación de obra, bienes y servicios públicos. En cualquier caso, el problema principal de la corrupción -independientemente del tipo de transacciones en que sea más común, del monto que ésta represente, del volumen de operaciones en que se presente, del grado de sofisticación con que se realice o del tipo de servidor público que esté involucrado, ya sea de mayor o menor rango en la jerarquía administrativa- es la impunidad con la que los funcionarios públicos y los particulares que participan en dichos actos libran la responsabilidad a la que serían acreedores.

En relación a la importancia que las EFS tienen en la administración pública, resulta adecuado destacar la necesidad de fortalecerlas, a fin de disminuir la impunidad que priva entre los servidores públicos del ámbito federal y particularmente del ámbito estatal responsables de la comisión de alguna irregularidad en el ejercicio de sus funciones. Finalmente, y en relación al contexto político, económico y social en el que opera esta función, es importante mencionar que los niveles de democracia y de participación política que México ha experimentado en la última década, debe ir necesariamente acompañada de un ejercicio eficiente del gasto público para aumentar el impacto de las políticas y programas públicos especialmente entre la población más desvalida. Tal y como se comentará en el capítulo V, las condiciones de pobreza en que vive cerca del 50% de la población mexicana someten a los administradores públicos y a los presupuestos gubernamentales a fuertes presiones para hacer rendir más el dinero público. En este sentido, una fiscalización eficiente del gasto público propiciaría una mejor utilización del mismo.

Manuel Villoria (2006) establece que las acciones para el combate a la corrupción deben plantearse en tres niveles: el macro, el meso y el micro. En el nivel macro,



las acciones deben ir encaminadas a operar sobre los elementos estructurales del sistema político, económico y social. Entre estas acciones están la reducción de la desigualdad y la desconfianza. En el nivel meso, las acciones deben ir planteadas para rediseñar las instituciones políticas y administrativas para que cumplan con su misión, para que se controlen unas a otras y para que mutuamente eviten la arbitrariedad. Finalmente, las acciones en el nivel micro deben ir encaminadas a hacer más difícil la actividad de los corruptos.

En función a lo anterior, y sin demeritar la importancia de las acciones culturales o a nivel macro, ni la de las acciones regulatorias o a nivel micro, las propuestas que se presentan para combatir la corrupción en México tienen por propósito fortalecer las instituciones encargadas de fiscalizar los recursos públicos y reforzar los mecanismos de imposición de sanciones a los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad en el ejercicio de sus atribuciones.

Igualmente, tal y como lo proponen los organismos de fiscalización en el concierto internacional, como premisa general del fortalecimiento de las entidades responsables de fiscalizar y de combatir a la corrupción, se buscaría que estas entidades contaran con un excepcional nivel ético, que desempeñaran su función libres de cualquier interferencia política y subordinación externa, que rindieran cuentas de su actuación y que gozaran de credibilidad y confianza pública. En esta perspectiva, las propuestas de fortalecimiento de este tipo de entidades se ubican en una categoría denominada por Villoria (2006) como medidas internas, en las que se fortalecería la independencia e imparcialidad de las instancias responsables de procurar e impartir justicia, la objetividad y moralidad del poder legislativo y la eficiencia y transparencia del actuar del ejecutivo.

Igualmente, una consideración adicional a tomar en cuenta en el planteamiento de reformas para fortalecer la fiscalización y el combate a la corrupción en México es la necesidad de enfocarse en aspectos de autonomía y capacidad de sanción, sin demerito de otros esfuerzos como son la profesionalización, la coordinación institucional y el perfeccionamiento de las metodologías de la revisión debido a que el verdadero talón de Aquiles del esfuerzo anticorrupción en México se

encuentra precisamente en la incapacidad para imponer sanciones a los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad o ilícito en el ejercicio del presupuesto público y a la falta de autonomía y objetividad de las instancias facultadas hasta ahora para promoverlas e imponerlas.

Finalmente, es importante agregar que introducir cambios relevantes en las instituciones responsables de fiscalizar los recursos públicos y combatir la corrupción requerirá de un fuerte compromiso de las instancias gubernamentales por fortalecer estas funciones que se deberá de ver reflejado en la implementación de cambios en las leyes de fiscalización y anticorrupción y en la asignación de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para identificar desviaciones en el presupuesto público, corregirlas y castigarlas si acaso fueron generadas por negligencia, mala fe o corrupción.

## **2. PROPUESTAS DE FORTALECIMIENTO A LOS PROCESOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y SANCIÓN PARA UN MEJOR COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO.**

El ciclo completo de combate a la corrupción abarca dos grandes procesos: el de fiscalización o revisión del ejercicio del presupuesto público y el de la imposición de las sanciones a que hayan sido merecedores los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad o ilícito en el ejercicio del presupuesto público.

En el esquema que se propone, las EFS seguirán teniendo las funciones básicas de una entidad de esta naturaleza en cuanto a revisión de cuenta pública, planteamiento de propuestas para mejorar la eficiencia de la acción gubernamental, prevención de ilícitos y desvíos del presupuesto, identificación e investigación de irregularidades y desvíos, presentación de evidencias sobre las

mismas a las autoridades competentes y solicitud – en su caso - de imposición de sanciones a las autoridades facultadas para hacerlo. En adición a lo anterior, con las acciones de fortalecimiento que se proponen, se pretende dotar de autonomía plena a las EFS y otorgarles mayores facultades para que desarrollen efectivamente su labor principalmente en las etapas finales del proceso de fiscalización -una vez concluida la etapa de revisión y de solventación de observaciones preliminares - en las que están incluidas las actividades de determinación final de observaciones, la identificación de presuntos responsables y la solicitud de sanciones a las autoridades competentes.

Por otro lado, en la perspectiva del proceso de sanción, las propuestas que se plantean tienen por objetivo asegurar la autonomía, la diligencia, la transparencia y la objetividad de las entidades facultadas para investigar y solicitar o imponer sanciones administrativas y penales a los funcionarios públicos responsables de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto público, que hayan sido denunciados por la EFS correspondiente o por la ciudadanía y que amerite una sanción de tipo administrativo o penal.

Por lo anterior, en la siguiente sección de este capítulo se detallan doce propuestas de reforma para el fortalecimiento de la función de fiscalización superior y del combate a la corrupción en México. Las propuestas han sido agrupadas en cuatro apartados: participación ciudadana, fortalecimiento de la fiscalización y fortalecimiento de la capacidad de sanción y profesionalización.

#### Participación Ciudadana

- Integración de una Comisión Ciudadana de Fiscalización y Combate a la Corrupción.
- Obligatoriedad de seguimiento a las denuncias ciudadanas.

Fiscalización:

- Asignación de la facultad exclusiva de fiscalización a las EFS.
- Otorgamiento de autonomía constitucional plena a las EFS.
- Facultamiento a las EFS para la imposición de sanciones económicas vinculatorias.
- Facultamiento a las EFS para solicitar la imposición de sanciones administrativas directamente.
- Facultamiento a las EFS para realizar denuncias penales directamente.

#### Facultades de Sanción

- Constitución de una Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas para el análisis y promoción de sanciones administrativas a funcionarios públicos.
- Constitución de una Fiscalía Autónoma Especializada en Delitos de Funcionarios Públicos.
- Configuración de juicios orales para el desahogo de los delitos cometidos por funcionarios públicos.

#### Profesionalización

- Institucionalización del servicio profesional de carrera de la fiscalización y de combate a la corrupción.

#### Transparencia

- Definición de un sistema de indicadores estandarizados de desempeño de las EFS en México para medición de la efectividad.

En las siguientes secciones de este capítulo se procederá a describir cada una de las propuestas mencionadas.

## **2.1. INTEGRACIÓN DE UNA COMISIÓN CIUDADANA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

Las leyes de fiscalización mexicanas y demás ordenamientos legales que intentan combatir la corrupción en México contemplan un nivel muy limitado o prácticamente nulo de participación ciudadana. En efecto, tal y como se mencionó en el capítulo VI, la ley federal de fiscalización y la mayoría de las leyes de fiscalización estatales especifican de una forma muy superficial la naturaleza y objetivo de la participación o inclusión ciudadana en los procesos de fiscalización y de combate a la corrupción. Solamente la ley federal de fiscalización y la del estado de Nayarit mencionan un objetivo explícito, el cual para ambos casos es participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

En este sentido, una de las propuestas más relevantes para fortalecer la fiscalización superior y combatir efectivamente la corrupción en México es la incorporación de la participación ciudadana sobre todo en aquellos procesos que tienen que ver en general con la designación y la remoción de los miembros titulares de las entidades de fiscalización superior, de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas, y de la Fiscalía Autónoma especializada en delitos de funcionarios públicos, así como con la vigilancia y evaluación de la efectividad de la actuación de dichas entidades. En particular, la participación ciudadana en la fiscalización y en el combate a la corrupción se enfocaría en dar seguimiento a aspectos de cobertura del trabajo de fiscalización, en la identificación de irregularidades y responsables de las mismas; en la solicitud, análisis e imposición

de sanciones económicas, administrativas y penales y en el seguimiento de las denuncias interpuestas por la ciudadanía en relación a hechos y prácticas de corrupción.

La participación ciudadana en dichas actividades no podrá responder a intereses políticos, religiosos, económicos o de otra índole. Haciendo eco de la propuesta de Crespo (en Ackerman y Astudillo 2009), el nombramiento de un cuerpo de tal naturaleza debiera ser de un comité ad-hoc conformado por ciudadanos que a título personal o en representación de instituciones académicas u organismos de la sociedad civil propicien un fuerte involucramiento de la ciudadanía en el desarrollo de la cultura de la legalidad y de la rendición de cuentas.

En este sentido, como parte de las reformas propuestas en materia de fiscalización y de combate a la corrupción, se propone la integración de un consejo ciudadano en el ámbito federal que supervise la fiscalización efectiva de los recursos públicos y las acciones de los organismos responsables del combate a la corrupción en dicho ámbito y un consejo ciudadano para hacer lo propio en cada una de las 32 entidades federativas del país.

Para tal efecto, se propone que dichos consejos sean cuerpos colegiados de nueve personas representantes de la sociedad civil, denominado “Comisión Ciudadana Anticorrupción” (CCA). La propuesta de nueve miembros para integrar la CCA permite contar con suficientes puntos de vista para el análisis de los asuntos encomendados al mismo sin dificultar la toma de decisiones. En dicho consejo podrán participar ciudadanos mexicanos con residencia en el país en el caso del consejo ciudadano federal y con residencia en la respectiva entidad federativa en el caso de los consejos ciudadanos estatales. La participación de los mismos podrá ser a título personal o como representantes de organizaciones de la sociedad civil que en su objeto social tengan como propósito promover el buen gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, tales como organismos intermedios, asociaciones de profesionales, entre otros; y de instituciones académicas.

Para ser miembro de la CCA los ciudadanos propuestos deberán ser mayores de edad, estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito doloso, no tener filiación partidista, no desempeñarse como servidores públicos en activo, no haber sido servidores públicos en los últimos 6 años dentro de los ámbitos de gobierno en los cuales dicha comisión pretende operar, ni tener interés económico alguno con las dependencias o entidades del ámbito de gobierno en la cual la agencia le corresponde operar.

En el ámbito federal, se propone que los miembros de la CCA sean designados por el Presidente de la República y ratificados por la Cámara de Senadores, a partir de una convocatoria pública efectuada por el Poder Ejecutivo. En el ámbito estatal, se propone que los miembros de la CCA sean designados por el Gobernador del Estado y ratificados por el congreso estatal, a partir de una convocatoria pública efectuada por el Poder Ejecutivo. La elección de los miembros de la CCA tanto del ámbito federal como del estatal se hará por el voto afirmativo de al menos las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión correspondiente.

Se propone que los miembros de la CCA de la federación, así como los miembros de las CCA estatales duren en su encargo seis años con posibilidad de reelección de un periodo adicional. A fin de que el relevo de los miembros del comité sea alternado, al inicio de la operación de los mismos, se propone la designación de tres miembros por dos años, otros tres por cuatro y otros tres por seis años, al final de cuyos periodos podrían ser reelectos por un periodo de seis años más. Asimismo, se propone que los miembros de la CCA sólo puedan ser removidos antes de la conclusión de su período por causa grave a juicio del Senado, en el caso de la CCA Federal, o a juicio de la legislatura local, en el caso de las CCA estatales, aprobada por una votación igual a la requerida para su designación. La participación de la sociedad civil en el CCA será honoraria y gratuita.

En cuanto a la organización interna de la CCA, se propone que ésta sea presidida por el miembro que los propios integrantes elijan de entre ellos por mayoría o, en

caso de falta de acuerdo mayoritario, por insaculación pública. La designación del Presidente se hará cada dos años, pudiendo reelegirse por varios periodos sucesivos o no. El CCA dispondrá de un equipo administrativo de soporte para llevar a cabo las actividades encomendadas.

Se propone que la CCA tenga las siguientes atribuciones:

- Designar y remover al titular de la EFS correspondiente, a los miembros de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas y al Titular de la Fiscalía Autónoma especializada en delitos de funcionarios públicos. El procedimiento de designación del personal referido deberá estar basado en un mecanismo de convocatoria pública y su remoción deberá ser fundamentada por ineficiencia, negligencia o mala conducta.
- Vigilar que los servidores públicos de las EFS, de la CASA y de la FAE se conduzcan en términos de lo dispuesto por las leyes de la materia y demás disposiciones legales aplicables.
- Dar seguimiento a las denuncias presentadas por los ciudadanos en relación a presuntas desviaciones de recursos públicos.
- Evaluar los resultados de la actividad desarrollada por la EFS, de la CASA y la FAE correspondiente.
- Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del personal de la EFS, de la CASA y de la FAE correspondiente, iniciar investigaciones y, en su caso, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de las leyes estatales en la materia, según corresponda.
- Presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a



los servidores públicos de la EFS, del TAA y de la FAEDFP correspondiente.

- Proponer los sistemas de evaluación del desempeño de la EFS, de la CASA y de la FAE correspondiente.

Las CCA tanto del ámbito federal como del estatal presentarán en el mes de marzo de cada año a los Poderes de la Unión o de la entidad federativa correspondiente, según el caso, un informe de las actividades realizadas durante el año anterior. Al efecto, el presidente de cada consejo podrá comparecer ante el poder legislativo del ámbito federal o estatal.

Para poder llevar a cabo su función, los miembros de la CCA recibirán trimestralmente del titular de la EFS que corresponda al ámbito de gobierno en cuestión - entre otra - la siguiente información:

- El programa anual de auditoría.
- Informes de resultados de la revisión a los sujetos fiscalizados.
- El estatus de las denuncias ciudadanas de corrupción planteadas ante dicha instancia.
- Informes de sanciones económicas impuestas.
- Informes de sanciones administrativas solicitadas a la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas.
- Informes de denuncias penales interpuestas ante la Fiscalía Autónoma Especializada en delitos de funcionarios públicos.
- Informes de aplicación de recursos presupuestales.

Para poder llevar a cabo su función, los miembros de la CCA recibirán trimestralmente del Presidente de la Comisión Autónoma de Sanciones

Administrativas que corresponda al ámbito de gobierno en cuestión - entre otra - la siguiente información:

- Informes e seguimiento en relación a las solicitudes de sanción administrativa recibidas.
- Informes con la resolución de las sanciones administrativas solicitadas.
- El programa operativo anual de trabajo.
- Informes de aplicación de recursos presupuestales.

Para poder llevar a cabo su función, los miembros de la CCA recibirán del titular de la Fiscalía Autónoma especializada en delitos de funcionarios públicos que corresponda - entre otra - la siguiente información:

- Informes de avance en relación a las denuncias penales presentadas por la EFS correspondiente y por los particulares.
- Informes con el estatus de las averiguaciones previas efectuadas y presentadas a la consideración de un Juez.
- Informes con las resoluciones judiciales de autoridades competentes en relación a las averiguaciones previas presentadas.
- El programa operativo anual de trabajo.
- Informes de aplicación de recursos presupuestales.

Finalmente, se propone que la CCA tenga a su cargo el Órgano Interno de Control (OIC) de la EFS, del TAA y de la FAE correspondiente para la fiscalización de todos los ingresos y egresos de dichas entidades y para vigilar su actividad. El titular del OIC de dichas entidades correspondiente será designado por la CCA con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, en la forma y términos

que determine la ley. Estará adscrito administrativamente a la CCA, pero sin reportar a ella.

Aunque la participación ciudadana en la función de fiscalización y en el combate a la corrupción podrá beneficiar al fortalecimiento de las instancias de control de las entidades públicas en México, un aspecto que habría que cuidar especialmente es la integración de la CCA para evitar la influencia indirecta de los actores políticos tradicionalmente interesados en controlar esta función, así como la potencial captura de dicho consejo por parte de las organizaciones de la sociedad civil, evitando con ello pasar de la influencia política a la influencia de grupos económicos o sociales y dejando de lado la auténtica participación ciudadana procurando el bien común.

## **2.2. OBLIGATORIEDAD DE SEGUIMIENTO A LAS DENUNCIAS CIUDADANAS DE CORRUPCIÓN**

Un aspecto que debe privilegiar el combate a la corrupción es la facilidad para que la ciudadanía presente denuncias de corrupción. La ley federal de fiscalización y las 32 leyes estatales especifican tres situaciones que pueden activar la participación ciudadana: la denuncia contra servidores públicos, la denuncia de alguna situación irregular que puede desembocar en alguna falla de control o corrupción y, la denuncia contra personal de una EFS. Asimismo, dichas leyes establecen regularmente que todas las denuncias deben de ser fundadas, aportar evidencia al respecto y ser realizadas bajo responsabilidad estricta del denunciante.

En el caso de las denuncias ciudadanas en contra de funcionarios públicos, éstas deben ser motivadas por supuestas faltas a las responsabilidades de éstos y se constituyen como un derecho de todo ciudadano. En el caso de las denuncias que dan pie a la investigación de alguna situación particular, éstas deben ser por presuntos daños o irregularidades en el manejo de recursos públicos, afectación de áreas estratégicas, o por evidencia de daño patrimonial y hechos de

corrupción. Finalmente, las denuncias contra la EFS deben ser motivadas por incumplimientos de obligaciones de la misma, y pueden ser presentadas por los sujetos de fiscalización, los particulares o cualquier persona con pruebas. Las denuncias ciudadanas una vez analizadas y confirmadas pueden derivar en responsabilidades y sanciones ya sean administrativas, económicas o penales en función del tipo de irregularidad confirmada y sus consecuencias.

Como puede observarse, las leyes de fiscalización superior en México consideran la denuncia ciudadana meramente como un mecanismo más de fiscalización. Sin embargo, no contemplan prácticamente ningún mecanismo formal ni esquema para asegurar el debido trámite y seguimiento oportuno de dichas denuncias. En consecuencia, la presente propuesta consiste en reformar las leyes de fiscalización y de combate a la corrupción en México para especificar la obligación de las EFS de recibir denuncias ciudadanas de prácticas corruptas y de especificar el mecanismo para desahogarlas, brindando de esta forma confiabilidad a las denuncias que presente la ciudadanía.

En este sentido, las denuncias ciudadanas de hechos de corrupción se plantearán ante las EFS, las cuales analizarán su procedencia. La denuncia ciudadana consistirá fundamentalmente en la comunicación a la EFS correspondiente por parte de una persona o representante de una entidad las irregularidades presuntamente identificadas en la gestión financiera de alguna entidad gubernamental. Además de los ciudadanos en lo individual, la propuesta plantea que las universidades, los colegios de profesionales y las asociaciones civiles - entre otras- puedan presentar denuncias ciudadanas.

Las quejas o denuncias que se presenten deberán estar apoyadas en elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado para que puedan ser analizadas a profundidad y validadas o descartadas según corresponda.

La propuesta de reforma plantea que una vez recibida la queja o denuncia en la EFS y en la CCA, y de no encontrarse ninguna causa de improcedencia o de

desechamiento, la EFS correspondiente citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga. Toda denuncia se publicará en la página de Internet de la EFS, respetando en todo momento la vida privada y datos personales de los sujetos involucrados. Las denuncias fundadas y motivadas de la sociedad civil deberán ser consideradas en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones de la EFS y los resultados de las investigaciones realizadas, serán considerados en los informes de resultado correspondientes.

En síntesis, la propuesta plantea el reconocimiento de la participación de la sociedad civil como coadyuvante de las EFS para combatir la corrupción. En este sentido, las denuncias ciudadanas, una vez validadas, podrán ser consideradas en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y los resultados de estas investigaciones, ser considerados en los informes del resultado de la fiscalización correspondientes. La participación de la sociedad civil como coadyuvante de la fiscalización será honoraria y gratuita.

### **2.3. ASIGNACIÓN DE LA FACULTAD EXCLUSIVA DE FISCALIZACIÓN A LAS EFS.**

Actualmente, de acuerdo a la CPEUM y a las constituciones estatales mexicanas, la fiscalización es una facultad exclusiva del poder legislativo.<sup>27</sup> Para realizar esta

---

<sup>27</sup> El Artículo 74 de la CPEUM establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados del poder legislativo federal. En la fracción VI especifica que entre otras funciones, a la Cámara de Diputados le corresponde revisar la cuenta pública del gobierno federal del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para cumplir cabalmente con tal atribución, la propia constitución especifica que la revisión de la cuenta pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la federación y menciona que si del examen que esta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley, y que en el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad solo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley. Adicionalmente, la mencionada fracción especifica que la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente

labor, el legislativo se auxilia de un órgano técnico dependiente de él. Dicho órgano técnico -denominado regularmente Auditoría Superior- en términos generales es responsable de revisar la cuenta pública de los sujetos fiscalizados, elaborar un informe con los resultados de la revisión, determinar irregularidades e ilícitos, proponer las sanciones correspondientes y hacer llegar el expediente correspondiente a una comisión del poder legislativo para su evaluación previa, y al pleno del poder legislativo para su dictaminación final -aprobación o rechazo- y resolución de las sanciones a imponer.

En relación a la entidad que deba tener la facultad de fiscalización, la propuesta de reforma consiste en modificar la constitución federal y las constituciones estatales para que la facultad de fiscalización sea responsabilidad exclusiva de la EFS federal y de la respectiva EFS en cada uno de los estados.

El objetivo de esta reforma es evitar que las EFS estén sujetas a presiones políticas, presupuestales, técnicas, o de gestión en el desarrollo de su función, y que su actividad se base en principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Con esta reforma, a las EFS les correspondería revisar la cuenta pública del ámbito de gobierno federal, estatal o municipal, según sea el caso, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera; comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto; verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; elaborar un informe con los resultados de la revisión; determinar irregularidades e ilícitos; determinar e imponer las sanciones administrativas y económicas correspondientes; integrar la

---

deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente y que la Cámara concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la fiscalización realizado por la entidad de fiscalización superior de la federación. En cuanto a la evaluación de la entidad de fiscalización superior, la propia constitución federal especifica que la Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización. De la misma forma, el artículo 79 de la CPEUM le otorga autonomía técnica y de gestión a la ASF por lo que en tal virtud la Cámara de Diputados no puede intervenir en el programa de trabajo de la misma. Una situación similar a la descrita en el artículo 74 y en el artículo 79 de la constitución federal, es la que establecen las constituciones de los estados, con excepción de la del estado de Querétaro, en la cual la facultad de fiscalización recae en el propio órgano de fiscalización.

averiguación judicial en el caso de irregularidades causantes de hechos constitutivos de delito y hacer llegar la denuncia penal correspondiente al poder judicial federal o estatal para juicio sin interferencia del poder legislativo.

Para salvaguardar los derechos de la Cámara de Diputados en el caso del gobierno federal y de los congresos estatales en el caso de los estados, en relación al conocimiento de los resultados obtenidos con el ejercicio del presupuesto público aprobado por dicha instancia, la reforma contempla que las EFS hagan llegar al poder legislativo un ejemplar del informe con los resultados de la revisión de los sujetos fiscalizados para su conocimiento, evaluación, dictaminación política y utilización en el proceso de análisis del presupuesto del siguiente año, pero no para fines de dictaminación técnica de cuenta pública (aprobación o rechazo), ni para autorización o imposición de sanciones.

La reforma constitucional así planteada permitiría a las EFS un manejo libre de presiones políticas en sus presupuestos, en su organización, en la programación de las actividades de fiscalización, en la revisión de la cuenta pública de los sujetos fiscalizados, en la integración del informe de resultados de la fiscalización, en la determinación de las sanciones a que haya lugar y en el seguimiento de las mismas con las autoridades competentes

La transferencia de la facultad de fiscalización que actualmente ejerce el poder legislativo tanto en el ámbito federal como en el estatal de acuerdo a lo estipulado en las constituciones respectivas, no es un proceso sencillo debido a que son los propios legisladores los que tendrían que aprobar las modificaciones a la constitución federal y a las estatales y a las leyes respectivas de la materia, en las cuales se privarían de una labor que históricamente ha recaído en dicha instancia.

Sin embargo, la situación actual que representa la corrupción en México es un indicador inobjetable de que los diseños institucionales actuales con que opera la función de fiscalización han mostrado reiteradamente notoria ineficiencia, no obstante la implementación de las recomendaciones de los organismos internacionales para combatir a la corrupción, por lo que es preciso incorporar en

el diseño de las instituciones responsables de combatir la corrupción, nuevos esquemas y figuras que verdaderamente conduzcan a su disminución. Entre estos esquemas esta la propuesta de referencia en la cual la facultad de fiscalización ya no sería exclusiva del poder legislativo.

La implementación de la modificación constitucional y en otras leyes en la materia para que la función de fiscalización sea responsabilidad exclusiva de las EFS no es tarea sencilla. Sin embargo, como referencia se puede citar el caso del órgano responsable de organizar las elecciones en México. En efecto, en el caso de México, hasta 1996 la calificación de las elecciones era facultad exclusiva del poder legislativo y la organización de las mismas era facultad del poder ejecutivo. Ante las reiteradas, frecuentes y obvias faltas a la efectividad del sufragio de los ciudadanos en los distintos procesos electorales, a que los ciudadanos se sentían verdaderamente ofendidos porque su voto no era respetado por las instancias responsables de la organización de los mismos, y ante la presión ciudadana que los diferentes actores sociales empezaron a ejercer, con la voluntad política de los diferentes y muy diversos actores involucrados en este tipo de procesos se tomó la decisión histórica de otorgar la facultad de organizar y calificar las elecciones a una entidad diferente a los poderes públicos tradicionales y se procediera a la creación de un órgano autónomo, el Instituto Federal Electoral (IFE) en el ámbito federal y los respectivos institutos estatales responsables de organizar las elecciones.

En el caso específico de la función de fiscalización, y tomando en cuenta el nivel de hartazgo de la ciudadanía al verse presa de la corrupción, impactada por las prácticas de este tipo por parte de los funcionarios públicos y sobre todo por la impunidad imperante en la comisión de este tipo de faltas, es preciso introducir cambios más radicales en las instituciones responsables de fiscalizar los recursos públicos, a fin de que se pueda minimizar la corrupción, castigar a los culpables de los ilícitos de este tipo y asegurar que se cumplan cabalmente las sanciones a que fueren merecedores. En este sentido, otorgar la facultad exclusiva de fiscalización a las EFS sería un gran paso en esta dirección.



## **2.4. OTORGAMIENTO DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL PLENA A LAS EFS.**

Las leyes de fiscalización mexicanas adscriben el ámbito de operación de las EFS dentro de la esfera de acción del poder legislativo y le establecen diversos grados de autonomía. Por lo anterior, con excepción del estado de Querétaro, ninguna ley contempla el concepto de autonomía plena en la cual las EFS puedan tener un manejo autónomo de cualquier otro poder o instancia, particularmente del poder legislativo, en materia presupuestal, técnica y operativa.

El Artículo 76 de la Ley Federal de Rendición de Cuentas y Fiscalización establece que para efectos de coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación - sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión - la Cámara contará con una Comisión de Vigilancia que tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquélla y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.<sup>28</sup>

Al no gozar las EFS de autonomía plena y estar adscritos al poder legislativo, en la práctica es muy común la subordinación a este poder y las interferencias políticas por parte de miembros y fracciones parlamentarias de dicho poder en la realización de las actividades propias de la función de fiscalización. Tal y como lo menciona (Cárdenas, 2009 en Ackerman, Astudillo) la falta de autonomía puede provocar que en los procesos críticos de las EFS, particularmente en la

---

<sup>28</sup> Adicionalmente, el Artículo 77 de la referida ley especifica que son atribuciones de la referida Comisión: I. Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación; II. Recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación; III. Presentar a la Comisión de Presupuesto el Informe del Resultado, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara. Una especificación similar a la anterior está normalmente establecida en las leyes de fiscalización de las diferentes entidades federativas del país.

elaboración del informe de los resultados de la fiscalización, en la determinación de sanciones y en el seguimiento a las mismas no se actúe con las características básicas de objetividad, imparcialidad y neutralidad que debe de tener una institución de esa naturaleza. De la misma forma, el hecho de que las EFS estén adscritas al poder legislativo, limita la revisión y fiscalización de los recursos públicos utilizados por el poder público al cual pertenece e imposibilita la construcción eficiente de redes de interacción con otros actores sociales interesados en aspectos de rendición de cuentas y fiscalización, principalmente, organizaciones no gubernamentales.

Por lo anterior, la clásica división de poderes en México - ejecutivo, legislativo y judicial-, ha mostrado notoria y reiteradamente insuficiencia en el accionar del sistema de pesos y contrapesos, misma que se ha visto reflejada particularmente en la función de fiscalización superior. Dicha insuficiencia se debe a que la coincidencia política entre el partido del cual provienen las autoridades electas del poder ejecutivo y las del poder legislativo, particularmente en el ámbito estatal, ha generado en la práctica que la efectividad de las EFS se vea disminuida. Adicionalmente, también puede presentarse el caso de que las autoridades ejecutivas electas en el ámbito estatal y en el ámbito municipal sean de partidos diferentes, y aún en este caso puedan propiciarse eventualmente arreglos y componendas para que los efectos de la fiscalización no generen impactos en ningún funcionario público responsable de algún ilícito, ya sea de uno u otro partido, en una u otra instancia gubernamental.

En el caso de México, en el ámbito federal existen diversos organismos a los que se les ha otorgado autonomía constitucional, entre los que se encuentran el Instituto Federal Electoral (IFE) órgano responsable de conducir las elecciones federales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) órgano responsable de observar las faltas a los derechos humanos cometidas por personal de instancias gubernamentales, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI) órgano responsable de garantizar a los ciudadanos el acceso a la información pública, el Banco de México (BANXICO) órgano

responsable de administrar el banco central, y el Instituto Nacional de Geografía, Estadística (INEGI) órgano responsable de administrar los sistemas de estadística y cuentas nacionales del país. De la misma forma, en el ámbito estatal, existen organismos autónomos responsables de organizar las elecciones, de salvaguardar los derechos humanos y de garantizar el acceso a la información pública, entre otros. Sin embargo, a pesar de que la función de fiscalización superior es igual o más importante que las otras funciones listadas, las EFS en México no gozan de tal característica, es decir, las EFS tanto en el ámbito federal como en el estatal no gozan de autonomía constitucional plena.

Resulta entendible que, tal y como la afirma Diego Valadéz (en Ackerman y Astudillo 2009), la autonomía de las EFS no se debiera sustentar solo en la corrupción e impunidad o en el contubernio de los partidos políticos y el congreso. Igualmente, estamos de acuerdo en que no hay que abusar de los órganos autónomos, ni diluir al estado y en que la autonomía no es necesariamente la receta para todos los males. Sin embargo ante la evidencia del crecimiento de la corrupción y de la impunidad, ante las limitaciones legales que la constitución y las leyes secundarias en la materia imponen a las EFS para llevar a cabo eficientemente su labor, y ante la influencia política a la que son sometidos estas entidades por integrantes de los poderes públicos, es necesario dotar de autonomía plena para que puedan cumplir eficazmente su labor.

Actualmente, la CPEUM en su artículo 79 establece que la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Sin embargo, como se puede observar la constitución federal no contempla la autonomía plena para las entidades de fiscalización, a diferencia de, por ejemplo, el Instituto Federal Electoral, del cual la CPEUM establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en

cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

La reforma que se plantea propone que en la constitución federal y en las respectivas constituciones estatales se establezca que las EFS, tanto la del ámbito federal como las del ámbito estatal, sean organismos públicos autónomos, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que gocen de plena autonomía con respecto a otros poderes y entidades para realizar adecuadamente su labor, contando en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

En este sentido, la reforma plantearía que las EFS sean autoridades en la materia, independientes en sus decisiones y funcionamiento y profesionales en su desempeño y que cuenten en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia para su correcto funcionamiento. Un aspecto particularmente relevante que se debiera privilegiar al dotar de autonomía plena a las EFS, es que dicha atribución se implemente adecuadamente en la práctica sin prestarse a suspicacias o degradaciones con el paso del tiempo.

## **2.5. FACULTAMIENTO A LAS EFS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ECONÓMICAS VINCULATORIAS**

En general, cuando la EFS ha comprobado que un funcionario público es el responsable de haber cometido alguna irregularidad en el ejercicio del presupuesto público, se le pueden imponer sanciones económicas, administrativas y penales. Las sanciones económicas pueden contemplar desde multas por incumplimientos a requerimientos de información de las EFS hasta sanciones resarcitorias, las cuales implican la devolución de lo desviado e indemnización por el equivalente a uno o más tantos de lo desviado. Por su parte, las sanciones administrativas que pueden ser aplicables a funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad son el apercibimiento privado o público, la amonestación

privada o pública; la suspensión; la destitución del puesto y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Adicionalmente a las sanciones de tipo económico y administrativo, en el caso de irregularidades cometidas por funcionarios públicos que signifiquen hechos constitutivos de delito, se le pueden fincar responsabilidades de tipo penal.<sup>29</sup>

Se presume que un servidor público incurre en responsabilidad cuando por actos u omisiones causa un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la hacienda pública. Igualmente, son objeto de responsabilidad los servidores públicos de los sujetos de fiscalización, así como las personas físicas o morales requeridas, que no presenten información para la solventación de las observaciones formuladas por las EFS. También entran en este apartado los servidores públicos de las EFS, cuando al revisar la cuenta pública de un sujeto fiscalizado no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información según las leyes en la materia.

En relación a las sanciones económicas, las leyes de fiscalización superior en México por lo general contemplan que las EFS puedan imponer o promover este tipo de sanciones a los responsables de alguna irregularidad en el ejercicio del presupuesto público. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la promoción o la imposición de las sanciones económicas solamente pueden ser efectuadas solicitando previamente autorización al poder legislativo o por instrucción de dicho

---

<sup>29</sup> El Título Cuarto de la CPEUM referente a las responsabilidades de los servidores públicos del Estado especifica que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Adicionalmente, las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

poder. La falta de efectividad en la imposición de las sanciones mencionadas se acrecienta más aun debido a que, en la mayoría de los casos, las mismas no son vinculatorias ya que deben ser implementadas a la discreción de otras instancias gubernamentales del poder ejecutivo tales como el superior jerárquico del servidor público sancionado o el órgano interno de control de la dependencia en la cual presta sus servicios.

Asimismo, las leyes de fiscalización superior en México por lo general no necesariamente contemplan el aseguramiento del pago de las sanciones económicas impuestas. Por lo anterior, la propuesta de reforma a las leyes de fiscalización superior en México que se presentan en el presente apartado, tienen por objetivo lograr que las sanciones económicas determinadas por parte de las EFS sean vinculatorias y que no sea necesario solicitar autorización a ninguna otra entidad o poder público para imponerlas.

Con el fin de que las sanciones económicas a que son merecedores los funcionarios públicos responsables de alguna conducta irregular se impongan de forma efectiva, se propone una reforma cuya característica principal es que la imposición de las sanciones económicas se haga en forma directa sin necesidad de solicitar autorización al poder legislativo y sin que quede la ejecución de la sanción a la discreción de alguna entidad de cualquier poder público, ya sea el superior jerárquico del servidor público sancionado o el órgano interno de control de la entidad gubernamental en la cual presta sus servicios el funcionario sancionado.

Igualmente, la propuesta de reforma contempla que si de la fiscalización de la cuenta pública de algún sujeto fiscalizado aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios, o ambos, en contra de la hacienda pública, la EFS proceda a determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y a fincar directamente a los responsables las responsabilidades económicas correspondientes por medio de indemnizaciones y sanciones.

Tal y como la establece la CPEUM, la indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios, o ambos, causados y se actualizará. La sanción pecuniaria consistirá en una multa de uno hasta tres tantos del monto de los daños y perjuicios causados. Igualmente, como se verá más adelante, la propuesta plantea que las EFS promuevan ante las autoridades competentes, sin necesidad de autorización del poder legislativo, el fincamiento de otras responsabilidades y la presentación de las denuncias y querellas penales a que haya lugar; así como promover las quejas o denuncias en contra de aquellos servidores públicos que debiendo conocer los hechos denunciados, omitan resolver sobre los mismos.

Con el objetivo de asegurar la recuperación de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes se propone constituir en primer término, a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado, y solidariamente, al servidor público jerárquicamente inmediato superior que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte del mismo. Igualmente, se propone que además, sean responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad económica de tipo resarcitorio.

Adicionalmente, la propuesta de reforma contempla que la entidad recaudatoria informe a la EFS de los trámites que se vayan realizando para la ejecución de los cobros respectivos a las sanciones económicas resarcitorias fincadas así como el monto recuperado.

Por su parte, la reforma propuesta establece que la EFS podrá solicitar a la entidad recaudatoria que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta. El importe de las indemnizaciones y de las sanciones que se recuperen quedará a disponibilidad de los sujetos de fiscalización que sufrieron el daño o perjuicio, o ambos, y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto que corresponda. En este aspecto es necesario agregar que las

responsabilidades económicas resarcitorias que se generen se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial. Finalmente, la propuesta de reforma contempla que las EFS lleven, a través de su página de Internet, un registro público actualizado de los servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, públicas o privadas, sancionados por resolución definitiva firme.

## **2.6. FACULTAMIENTO A LAS EFS PARA SOLICITAR DIRECTAMENTE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**

Como se explicó anteriormente, en lo que respecta a las sanciones administrativas, las leyes de fiscalización superior en México contemplan que las EFS puedan solicitar este tipo de sanciones a los responsables de alguna irregularidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la solicitud de dichas sanciones solamente puede ser efectuada solicitando previamente autorización al poder legislativo o por instrucción de dicho poder. La falta de efectividad en la imposición de las sanciones mencionadas se acrecienta más aun debido a que las mismas no son vinculatorias ya que deben ser investigadas o implementadas a la discreción de otras instancias gubernamentales del poder ejecutivo tales como el superior jerárquico del servidor público sancionado o el órgano interno de control de la dependencia en la cual presta sus servicios.

Por lo anterior, la propuesta de reforma a las leyes de fiscalización superior y combate a la corrupción en México que se presenta en el presente apartado, tiene por objetivo uniformizar la facultad de las EFS para solicitar directamente sanciones administrativas a funcionarios públicos, ante la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativa en el ámbito federal y la correspondiente a cada entidad federativa, según corresponda, sin necesidad de solicitar autorización al legislativo. Una vez efectuadas dichas solicitudes de sanción administrativa,



acompañadas de la evidencia correspondiente, serán analizadas objetivamente y resueltas según la evaluación de los hechos que dichas comisiones realicen.

Con el fin de que las sanciones administrativas a que son merecedores los funcionarios públicos responsables de alguna conducta irregular se impongan de forma efectiva, la comisión mencionada podrá resolver la sanción correspondiente y solicitar al superior jerárquico del servidor público a sancionarse la implementación de la misma dentro de un plazo perentorio. El superior jerárquico, una vez recibida la solicitud de sanción administrativa por parte de la CASA, la analizará, evaluará la evidencia y la implementará o informará a dicha entidad y al CCA las razones que tenga para no implementarla. Adicionalmente, las resoluciones que tome el superior jerárquico del funcionario público a sancionarse deberán informarse a través de la página electrónica de la entidad gubernamental que corresponda.

## **2.7. FACULTAMIENTO A LAS EFS PARA EFECTUAR DIRECTAMENTE DENUNCIAS PENALES.**

Como se mencionó anteriormente, la sanción máxima que se le puede tratar de imponer a un funcionario público responsable de alguna irregularidad en el ejercicio de los recursos públicos y que puede tipificarse como un hecho constitutivo de delito, es la sanción penal porque su realización implica la privación de la libertad, sin menoscabo de que deba cumplimentar adicionalmente otro tipo de sanciones de tipo económico – multas, resarcimientos – y administrativas – suspensión, separación o inhabilitación.

Por lo anterior y debido a las consecuencias que tienen este tipo de sanciones, en la práctica éstas tienen los mayores filtros para que se puedan implementar. Entre los filtros mencionados se encuentra un sólido informe de los resultados de la fiscalización practicada a un ente público en el cual se consignen claramente las irregularidades detectadas, los efectos producidos, los presuntos responsables y las sanciones a que se hacen merecedores, una denuncia de hechos ante el

ministerio público para que éste proceda en forma adecuada a la integración del expediente judicial para presentarlo a la consideración de un juez para que otorgue una orden de aprehensión y un excelente soporte y desempeño del propio ministerio público durante el juicio para lograr una sentencia condenatoria.

Las leyes de fiscalización superior en México establecen diversos grados de libertad a las EFS en la promoción de denuncias penales los cuales van desde la facultad para imponerlas directamente hasta la necesidad de avisar o solicitar autorización al legislativo para efectuarla. Adicionalmente, es necesario reiterar que las EFS no tienen facultades para imponer sanciones penales, salvo realizar una denuncia ante las autoridades correspondientes, mismas que se encargarán de llevar a cabo el proceso de investigación y sanción necesario. Dada la relevancia e impacto mediático de este tipo de responsabilidades, es común que los actores políticos tiendan a proteger en algunos casos a los sujetos merecedores de este tipo de sanciones.

En este sentido, la propuesta de reforma consiste en establecer en las leyes de fiscalización superior en México la facultad para que las EFS puedan efectuar denuncias penales a los servidores públicos que resulten responsables de la realización de un hecho constitutivo de delito sin la autorización de ninguna otra instancia. Dicha facultad es importante debido a que si como resultado del trabajo de revisión de la EFS de las cuentas públicas presentadas por los sujetos fiscalizados se desprende la comisión de un delito, resulta crítico no obstaculizar por influencias político partidista el posible fincamiento de una responsabilidad de tipo penal a un funcionario público.

Dicha denuncia, acompañada de toda la información y evidencia relevante a la misma, deberá ser presentada en la Fiscalía Autónoma especializada en delitos de funcionarios públicos, la cual procederá a su análisis y en su caso a solicitar ante un Juez la consignación del caso, su estudio y la orden de aprehensión correspondiente.

## **2.8. CONSTITUCIÓN DE UNA COMISIÓN AUTÓNOMA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

Tal y como se comentó en el capítulo 6, en general, cuando se ha comprobado que un funcionario público es el responsable de haber cometido alguna irregularidad en el ejercicio del presupuesto público, se le pueden imponer sanciones económicas, administrativas y penales. En lo relativo a las sanciones administrativas, el Artículo 113 de la CPEUM establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

En lo que respecta a las sanciones administrativas, las leyes de fiscalización superior en México contemplan que las EFS puedan promover este tipo de sanciones a los responsables de alguna irregularidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la promoción de las sanciones solamente puede ser efectuada solicitando previamente autorización al poder legislativo o por instrucción de dicho poder. La falta de efectividad en la imposición de las sanciones mencionadas se acrecienta más aun debido a que las mismas no son vinculatorias ya que deben ser investigadas y eventualmente implementadas a discreción de otras instancias gubernamentales del poder ejecutivo tales como el superior jerárquico del servidor público sancionado o el órgano interno de control de la dependencia en la cual presta sus servicios.

Por lo anterior, se propone la constitución de una Comisión Autónoma ya sea en el ámbito federal o estatal según corresponda, que tenga por objetivo lograr que la promoción de las sanciones administrativas a funcionarios públicos efectuadas por parte de las EFS o de otras entidades públicas, sean analizadas objetivamente, resueltas de acuerdo a derecho y turnadas al superior jerárquico del funcionario público a sancionar para la implementación de la sanción administrativa.

La reforma que se plantea propone que en la constitución federal y en las respectivas constituciones estatales se establezca la existencia de una Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas tanto en el ámbito federal como en el ámbito estatal, como organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con plena autonomía con respecto a otros poderes y entidades para realizar adecuadamente su labor, contando en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. En este sentido, la reforma plantearía que estas entidades fueran autoridades en la materia, independientes en sus decisiones y funcionamiento y profesionales en su desempeño. Un aspecto particularmente relevante que se debiera privilegiar al constituir este tipo de entidades, es que sus atribuciones se implementaran adecuadamente en la práctica sin prestarse a suspicacias o degradaciones con el paso del tiempo.

La propuesta plantea que la Comisión Autónoma de la federación y la de cada uno de los estados esté integrada por tres miembros, los cuales serían designados, evaluados y removidos por la Comisión Ciudadana de la Fiscalización y de Combate a la Corrupción (CCA), con el objetivo de que estos procesos (designación, evaluación y remoción) estén bajo control de los ciudadanos y al margen de presiones políticas de los miembros de los poderes públicos y de los partidos políticos.

Se propone que la designación de los miembros de la Comisión Autónoma federal y de las estatales, se haga por la Comisión Ciudadana de la Fiscalización y de Combate a la Corrupción (CCA) ya sea federal o estatal a partir de una

convocatoria pública efectuada por las referidas comisiones ciudadanas correspondientes. En general, para ser miembro de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas de la federación o de la entidad correspondiente a cada estado se requiere cumplir estándares de experiencia y de solvencia técnica y moral, así como de apartidismo y de ausencia de participación política. Por lo anterior, adicionalmente a los requerimientos de carácter meramente técnico, se propone que los miembros de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas de la federación y la de cada uno de los estados reúnan los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- Tener más de cuarenta años de edad el día de la designación;
- Contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- Haber residido en el país –en el caso de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas federal- y en el estado correspondiente –en el caso de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas estatal- durante los últimos 6 años;
- No ser miembro de ningún partido político, ni desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos seis años anteriores a la designación;
- No haberse desempeñado como funcionario público en el ámbito de gobierno propio del alcance de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas en los 6 años anteriores a su designación.

Se propone que los miembros de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas de la federación, así como los miembros de las Comisiones Autónomas estatales duren en su encargo ocho años con posibilidad de reelección de un periodo adicional. A fin de que el relevo de los miembros de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas sea alternado, al inicio de la operación de dichas entidades, se propone la designación de un miembro por tres años, otro por seis y el tercero por ocho años, al final de cuyos periodos podrían ser reelectos por un periodo de ocho años más.

Se propone que las funciones principales de los miembros de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas tanto en el ámbito federal como en el ámbito estatal sean las siguientes:

- Recibir solicitudes de sanciones administrativas contra funcionarios públicos.
- Analizar la procedencia de dichas solicitudes.
- Resolver la procedencia de dichas sanciones.
- Comunicar al superior jerárquico de los funcionarios públicos sancionados y a la entidad solicitante el sentido de la resolución.
- Informar a la Comisión Ciudadana de la Fiscalización y de Combate a la Corrupción correspondiente acerca del estatus de los solicitudes recibidas y de las resoluciones tomadas.
- Llevar registro sobre las sanciones impuestas.

Se propone que la retribución que reciban los miembros de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas sea similar a la que perciban los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Tribunal de Justicia estatal según sea el caso. Los miembros de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con

excepción de aquellos en que actúen en representación de dicha Comisión y de los que desempeñe en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

Se propone que la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas de la federación y la de cada estado tenga una Presidencia rotatoria de un año. Asimismo se propone que las resoluciones de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas se tomen por mayoría de votos en sesiones públicas. El Presidente de la Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas tendría las atribuciones siguientes:

- Garantizar la unidad y cohesión de las actividades de la Comisión.
- Convocar y conducir las sesiones de la Comisión.
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por la propia Comisión.
- Proponer a la Comisión el nombramiento del personal técnico necesario para operar el tribunal.
- Recibir de la EFS, de los órganos internos de control de las dependencias públicas y en general de las diferentes entidades públicas las solicitudes de sanción administrativa y los informes de la documentación de soporte para analizar el caso, así como hacerlos del conocimiento de los otros miembros de la Comisión y de la CCA.
- Informar a las partes interesadas el sentido de las resoluciones sobre las solicitudes de sanción recibidas.
- Proponer anualmente a la Comisión el anteproyecto de presupuesto para su aprobación.
- Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto de la Comisión, en los términos de la ley de la materia.

- Ordenar, en su caso, la publicación en periódicos oficiales y electrónicos de los acuerdos y resoluciones que pronuncie la Comisión.
- Informar sobre el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión.
- Recibir y sustanciar los recursos de revisión e impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de la Comisión y preparar el proyecto correspondiente.
- Informar a la Comisión y a la CCA las resoluciones que le competan dictadas por los tribunales judiciales.
- Evaluar el desempeño del personal.

El personal operativo que forme parte de esta Comisión será sujeto en su ingreso, permanencia, desarrollo y remoción a las mismas reglas del servicio profesional de carrera de la fiscalización.

## **2.9. CONSTITUCIÓN DE UNA FISCALÍA AUTÓNOMA ESPECIALIZADA EN DELITOS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS.**

Como se mencionó anteriormente, las leyes de fiscalización superior en México no contemplan la posibilidad de que las EFS puedan efectuar denuncias penales sin solicitar autorización al poder legislativo, poder al que actualmente están adscritas. Adicionalmente a lo anterior, e independientemente de que puedan efectuar denuncias penales en forma directa o no, las averiguaciones de las denuncias penales que las EFS lleguen a efectuar son desahogadas e integradas por el Ministerio Público, el cual es una figura a la que se le atribuye la representación de los intereses de la sociedad para la investigación de hechos que revisten los caracteres de delito y para sustentar la acción penal.



En el caso de México, el Ministerio Público está adscrito a una dependencia del poder ejecutivo, normalmente la Procuraduría General de la República – en el caso de la gobierno federal- y la Procuraduría General del Estado – en el caso de los gobiernos estatales, en cuyo caso el Titular del Poder Ejecutivo Federal o Estatal – según sea el caso - tiene facultades decisivas en su conducción, interviniendo en el nombramiento y destitución de sus autoridades y demás fiscales.

Independientemente de su ubicación institucional, la actuación del Ministerio Público debe basarse en principios de legalidad, el cual tiene por objetivo perseguir todas y cada una de las conductas delictivas, y el respeto al cuerpo completo de las normas que conforman el ordenamiento jurídico; el principio de oportunidad: permitiéndole no iniciar una persecución penal o abandonar la ya iniciada, bajo ciertos parámetros objetivos; el principio de objetividad, el cual consiste en que, en el ejercicio de sus facultades, debe adecuarse a un criterio objetivo, velando únicamente por la correcta aplicación del derecho, el principio de responsabilidad necesario por las importantes competencias, atribuciones y facultades que ejerce y el principio de indivisibilidad, que le permite manejarse como una unidad aunque sea una función integrada por muchos miembros.

Por lo general, las leyes federales y estatales en la materia especifican que incumbe al Ministerio Público la persecución de todos los delitos en el ámbito de su competencia, y por lo mismo, le corresponde solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpadados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Si se toma en cuenta que la mayoría de los servidores públicos que podrían ser denunciados por las EFS pertenecen al poder ejecutivo, el cual es responsable - a través del Ministerio Público- de integrar adecuadamente el expediente de la averiguación penal, existe el riesgo potencial de que se pretenda beneficiar al supuesto infractor en el caso de que se integre mal dicho expediente, ya sea

porque la EFS no transfirió adecuadamente toda la evidencia disponible al Ministerio Público o porque éste último no integró la averiguación penal correspondiente en forma adecuada, ya sea por negligencia, mala fe o alguna otra razón.

La propuesta de reforma que se plantea al respecto, y tomando en cuenta las reformas constitucionales recientes en materia penal en México, que han cuestionado el monopolio de la acción penal, consiste en que se constituya una Fiscalía Autónoma Especializada (FAE) para delitos cometidos por funcionarios públicos exclusivamente para que, en caso de irregularidades detectadas en la revisión de la cuenta pública de algún sujeto fiscalizado, y se presuma la responsabilidad de la realización de hechos constitutivos de delito, y sujeto a la recepción de la denuncia penal correspondiente por la EFS respectiva, proceda a la averiguación penal, integre el expediente respectivo y solicite la acción penal correspondiente o el inejercicio de la acción penal ante los juzgados competentes.

Dicho de otra forma, la propuesta de reforma que se plantea, propone que en el ámbito federal y en el ámbito estatal, se constituyan unidades especializadas en investigación de delitos cometidos por servidores públicos, pero sin estar en la esfera de competencia de la procuraduría federal o de las estatales, solamente por los delitos identificados como resultado de la fiscalización superior. Para que esto sea así, se requiere que la CPEUM contemple la constitución de estos entes tanto en el ámbito federal como en el estatal para que las mismas tengan en estos asuntos todas las atribuciones que en materia de procuración de justicia tiene el Ministerio Público.

A esta fiscalía especializada, le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados o el inejercicio de la acción penal; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; promover que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita y pedir la aplicación de las penas. A efecto de garantizar la reparación del daño al erario público, en las denuncias y querellas penales presentadas por las EFS, éstas tendrán el carácter de ofendidas pudiendo

promover las acciones procedentes conforme a derecho, sin perjuicio de las que directamente promuevan los sujetos de fiscalización.

La principal función de esta fiscalía especializada será la investigación, denominada "averiguación previa" y una vez ejercitada la acción penal, su actuación como parte acusadora en el proceso penal. En la primera parte, esta fiscalía se encargaría de realizar las investigaciones previas y reunir los elementos necesarios para solicitar el ejercicio de la acción penal, o también denominada "consignación" pues para que el ministerio público pueda acudir ante el juez, es preciso, que exista denuncia, acusación o querrela y reunir los elementos probatorios para demostrar de manera preliminar los elementos objetivos del delito y la presunta responsabilidad del inculpado. Tal y como se mencionó anteriormente, esta etapa es esencial, pues los errores u omisiones en la investigación repercuten posteriormente en el proceso penal ante el juez de la causa.

La segunda función que se pretende tenga esta Fiscalía especializada inicia cuando se ejercita la acción por medio de la consignación y el Ministerio Público actúa durante todo el proceso como acusador. Las funciones del Ministerio Público no terminarían con la sentencia de primera instancia, sino continuaría en la apelación. Para el cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público, esta fiscalía especializada contará con investigadores, agentes y demás personal necesario, conforme a los lineamientos de selección, permanencia, ejercicio de funciones y régimen disciplinario que determine la ley del servicio profesional de carrera de la fiscalización.

La propuesta plantea que el titular de la Fiscalía Autónoma Especializada de la federación y el de cada uno de los estados sea designado, evaluado y removido por la Comisión Ciudadana de la Fiscalización y de Combate a la Corrupción (CCA), con el objetivo de que estos procesos (designación, evaluación y remoción) estén bajo control de los ciudadanos y al margen de presiones políticas de los miembros de los poderes públicos y de los partidos políticos. Se propone que la designación del titular de la Fiscalía Autónoma Especializada federal y de

los estatales, se haga a partir de una convocatoria pública efectuada por las referidas comisiones ciudadanas correspondientes. Las características más relevantes de los titulares de dichas fiscalías son su capacidad técnica, su integridad y su apartidismo. Por lo anterior, adicionalmente a los requerimientos de carácter meramente técnico, se propone que los Titulares de la Fiscalía Autónoma Especializada de la federación y de cada uno de los estados reúnan los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- Tener más de cuarenta años de edad el día de la designación;
- Contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- Haber residido en el país –en el caso de la Fiscalía Autónoma Especializada federal- y en el estado correspondiente –en el caso de la Fiscalía Autónoma Especializada estatal- durante los últimos 6 años;
- No ser miembro de ningún partido político, ni desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos seis años anteriores a la designación;
- No haberse desempeñado como funcionario público en el ámbito de gobierno propio del alcance de la Fiscalía Autónoma Especializada en los 6 años anteriores a su designación.

Se propone que el Titular de la Fiscalía Autónoma Especializada de la federación, así como los titulares de las fiscalías autónomas especializadas estatales duren en su encargo ocho años con posibilidad de reelección de un periodo adicional. Adicionalmente, con el objetivo de que el titular de la Fiscalía Autónoma

Especializada pueda desempeñar adecuadamente su labor, se propone que disponga de fuero como mecanismo de protección para su actuación.

Se propone que las funciones principales del titular de las fiscalías autónomas especializadas tanto en el ámbito federal como en el ámbito estatal sean las siguientes:

- Recibir denuncias penales contra funcionarios públicos.
- Analizar la procedencia de dichas denuncias.
- Integrar la averiguación penal.
- Decidir la procedencia de dichas denuncias haciendo la consignación del caso a un juez o determinando el inejercicio de la acción penal.
- Comunicar a los funcionarios públicos y a la entidad solicitante el sentido de la resolución.
- Informar al CCA acerca del estatus de las denuncias recibidas y de las resoluciones tomadas.
- Llevar registro de la actividad desarrollada.

El titular de la Fiscalía Autónoma Especializada en el ámbito federal y estatal no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquellos en que actúen en representación de la propia fiscalía y de los que desempeñe en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

Tanto el Titular de la Fiscalía Autónoma Especializada como el personal jurídico que forme parte de la misma serán Licenciados en Derecho y su ingreso, permanencia, desarrollo y remoción se sujetará a las mismas reglas del servicio profesional de carrera.

En resumen, la creación de fiscalías autónomas especializadas en el ámbito federal y estatal con funciones de ministerio público exclusivamente para dar

seguimiento a los hechos constitutivos de delito presuntamente cometidos por servidores públicos, detectados como consecuencia de la fiscalización de los recursos públicos, resulta fundamental para que a través de una entidad con autonomía de las instancias de procuración de justicia adscritas a las autoridades ejecutivas federales y estatales se puedan integrar adecuadamente las averiguaciones penales y dar seguimiento a la realización del juicio, incluyendo fallo y apelación y seguimiento a la sentencia.

## **2.10. REALIZACIÓN DE JUICIOS ORALES PARA EL DESAHOGO DE LOS DELITOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

El sistema de justicia penal mexicano está pasando actualmente por un proceso de grandes transformaciones para llevar gradualmente a la oralidad el proceso de prácticamente la totalidad de los delitos, dentro de un plazo que vence por ahora en el 2016. Lo anterior significa que el sistema judicial mexicano estará pasando en forma radical de un sistema de proceso judicial escrito a uno oral en donde se garantizan los siguientes derechos del acusado: la imparcialidad e independencia con la que debe conducirse el Juzgador, la realización de un juicio oral, público, continuo y contradictorio celebrado ante un juez, ser juzgado en un plazo razonable y tener la debida defensa.

Desde esta perspectiva, los juicios orales gozan de ciertas características que hacen que la utilización de este mecanismo para el desahogo judicial de los delitos cometidos por servidores públicos sea ideal. Entre las características más importantes de los juicios orales que generarían mayor certeza y transparencia en el procesamiento de los delitos cometidos por funcionarios públicos se encuentran las de inmediación y transparencia. Debido a la característica de inmediación, el juez escucha directamente al acusado y en su caso al acusador y éstos escuchan directamente al juez, y todas las pruebas se desahogan en presencia del juez y tiene la ventaja de verificar las pruebas, aclarar dudas, repreguntar, y en suma de

tener una idea mucho más clara de lo que realmente sucedió, que lo que se pudiera aportar de forma escrita. Por otro lado, debido a la característica de transparencia de los juicios orales, todas las actividades del proceso judicial, incluyendo la presentación de pruebas, los alegatos, los veredictos y las sentencias se realizan a la vista del público, exponiendo al juzgador, al acusado y al acusador al escrutinio público. Finalmente, la oralidad en el desahogo judicial de este tipo de delitos promovería la atención expedita a este tipo de asuntos a fin de que se imparta justicia en forma oportuna.

En consecuencia, abordar los delitos cometidos por funcionarios públicos desde la perspectiva de la oralidad permite reconstruir los hechos de manera más fiel y representarlos de una forma lógica, valorar adecuadamente las pruebas de cargo y descargo aportadas por las diferentes partes, procurar un mejor función intimidatoria para desalentar la comisión de este tipo de ilícitos y sobretodo activar e involucrar la participación ciudadana en la impartición de justicia. Por lo anterior, la propuesta de reforma para fortalecer la función de fiscalización superior tiene por objetivo abordar los procesos judiciales de los delitos cometidos por funcionarios públicos desde la perspectiva de la oralidad para aprovechar las ventajas y los beneficios de este tipo de procedimientos y sobre todo para brindar una mayor transparencia en esta última parte del proceso de la fiscalización de los recursos públicos.

## **2.11. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA FISCALIZACIÓN Y DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.**

La asignación de la facultad exclusiva de fiscalización a las EFS, dotándolas de autonomía constitucional plena y de mayores facultades para solicitar sanciones a las autoridades competentes, la constitución de una Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas para el análisis y la imposición de sanciones administrativas y la constitución de una Fiscalía Autónoma especializada en

delitos de funcionarios públicos constituiría un avance extraordinario en el fortalecimiento de la fiscalización y del combate a la corrupción.

No obstante lo anterior, con el objetivo de que el personal ubicado en los niveles medios e inferiores de estos órganos autónomos sea técnicamente capaz y se mantenga al margen de los efectos lamentables de la influencia política y de las ansias de control por parte de los partidos políticos y por parte de los funcionarios de los poderes públicos, es necesario institucionalizar el servicio profesional de carrera entre el personal adscrito a estas instituciones

Actualmente, la mayoría de las leyes de fiscalización hacen referencia a un servicio profesional de carrera exclusivo y enfocado para los fines de fiscalización y en los casos restantes, dichas leyes no hacen mención alguna sobre el servicio profesional de carrera de los funcionarios de la EFS, o en su defecto se atienen a los principios y normas que aplican a los empleados del Poder Legislativo, ya que están adscritas a dicho poder. En cualquier caso, es necesario ampliar el enfoque de profesionalización no solo a las EFS sino a las demás instituciones anteriormente descritas enfocadas al combate de la corrupción, tanto en el ámbito federal como en el estatal, que contemple normas, lineamientos, mecanismos, programas e instrumentos a fin de garantizar el funcionamiento eficaz y eficiente de los programas y procesos sustantivos de la fiscalización superior de los recursos públicos y el combate a la corrupción.

En general, los esquemas de servicio profesional de carrera definen los niveles organizacionales que se consideran en dicho esquema, parten de criterios de objetividad e igualdad para la planeación, el ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación, permanencia y remoción de los servidores públicos en sus respectivas áreas de adscripción y tratan de proteger la eficiencia de la institución, la estabilidad del empleo, la razonabilidad de la remuneración al trabajo, el desarrollo del personal a través de capacitación y entrenamiento profesional, el aprovechamiento de las oportunidades de ascenso y la salvaguarda de los derechos laborales. En la propuesta de reforma se plantea que los niveles organizacionales de Dirección, Coordinación y demás personal operativo de las



entidades responsables de la fiscalización y del combate a la corrupción formen parte del servicio profesional de carrera.

Las características fundamentales de los miembros del servicio profesional de carrera de la fiscalización y del combate a la corrupción son las siguientes:

- Demostrar contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.
- No ser miembro de ningún partido político, ni desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos seis años anteriores a la designación.
- No haberse desempeñado como funcionario público en el ámbito de gobierno propio del alcance de las entidades de fiscalización y combate a la corrupción en los últimos 6 años anteriores a su designación.

Una vez acreditados los requisitos mencionados por el personal de estas organizaciones, recibirían el nombramiento como Servidor Público de Carrera de la Fiscalización y Combate a la Corrupción.

Los integrantes del servicio profesional de carrera de la fiscalización y de combate a la corrupción desempeñarán su función con autonomía y probidad. No podrán utilizar la información reservada o confidencial de que dispongan en razón de su cargo, salvo para el estricto ejercicio de sus funciones, ni divulgarla por cualquier medio y estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en la Constitución Federal o en las Constituciones Estatales correspondientes.

## **2.12. DEFINICIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES ESTANDARIZADOS DE DESEMPEÑO DE LAS EFS EN MÉXICO PARA MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD**

La actividad sustantiva de las EFS está integrada por las actividades que las EFS desarrollan de acuerdo a sus facultades y tienen que ver principalmente con aspectos de cobertura y alcance de la revisión, de identificación de observaciones, de recepción de aclaraciones, de fincamiento de responsabilidades y de promoción o imposición de sanciones.

Tal y como se apuntó anteriormente, la disponibilidad de información pública para evaluar la efectividad de las EFS es sumamente limitada y si acaso existe información disponible, ésta se enfoca más a actividades realizadas que a resultados obtenidos. A juzgar por la información disponible en los portales electrónicos oficiales de las EFS en México, uno de los principales hallazgos en relación a la efectividad de este tipo de organizaciones, es que muestran una alta propensión a enfatizar una cultura de insumos (auditorías realizadas, informes efectuados, etc.) más que de resultados (observaciones identificadas, irregularidades confirmadas, sanciones promovidas, impuestas e implementadas, etc.) limitando en forma importante el alcance de la evaluación de la efectividad del trabajo realizado por las EFS.

Desde esta perspectiva, la propuesta consiste en la definición de un sistema de indicadores estandarizados de desempeño de las EFS en México para medir la efectividad de las mismas. La propuesta en cuestión pudiera apoyarse en la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización (OLACEF) que ha estado trabajando en los últimos años para desarrollar un marco lógico desde el cual se pueda abordar metodológicamente el análisis de la efectividad de las EFS desde diferentes perspectivas de su actividad principal.

En términos generales, y en función de las facultades que las EFS típicamente pueden tener, la información de una EFS que se propone estandarizar y sistematizar podría caracterizarse en términos de los siguientes parámetros:

1. Número de cuentas públicas revisadas;
2. Monto fiscalizado y el porcentaje que éste representa del presupuesto público ejercido por el universo de sujetos fiscalizados;
3. Monto fiscalizado y el porcentaje que éste representa del presupuesto público de cada sujeto fiscalizado;
4. Número de actividades realizadas (auditorías de gabinete, revisión de informes preliminares, revisión de avance de obra pública, auditorías de campo, compulsas a terceros, visitas de revisión, revisión física a obra pública, etc.);
5. Cantidad de observaciones notificadas a los sujetos fiscalizados y el monto que éstas representan;
6. Cantidad de observaciones notificadas solventadas y no solventadas y el monto que cada una de éstas representan;
7. Cantidad de sanciones económicas impuestas a los diferentes sujetos de fiscalización y el monto que éstas representan;
8. Cantidad de sanciones económicas impugnadas y el monto que éstas representan;
9. Cantidad de sanciones económicas finalmente impuestas, y el monto que éstas representan;
10. Cantidad y monto de sanciones económicas recaudadas;
11. Cantidad y tipos de sanciones administrativas promovidas o impuestas a los responsables de alguna irregularidad detectada durante fiscalización;
12. Cantidad y tipo de sanciones administrativas impugnadas por los servidores públicos sancionados;

13. Cantidad y tipo de sanciones administrativas implementadas por el órgano interno de control del sujeto fiscalizado en el que se desempeña el servidor público sancionado o por el superior jerárquico del mismo;
14. Cantidad de denuncias penales realizadas ante la autoridad competente;
15. Cantidad de funcionarios públicos condenados como resultado de una denuncia penal, así como la pena impuesta finalmente por la autoridad judicial.

Contar con la información mencionada en los portales electrónicos de las EFS, permitiría contar con información estandarizada y oportuna de su operación, con el objetivo de que se pueda evaluar la efectividad de dichas entidad en la eficiencia de la utilización de los recursos públicos y su contribución en el combate a la corrupción.

### **3. BENEFICIOS Y RIESGOS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA**

En las secciones anteriores de este capítulo se han hecho doce propuestas concretas para el fortalecimiento de la fiscalización y el combate a la corrupción en México. Cada una de dichas propuestas tiene beneficios y riesgos implícitos que tienen que afrontar los actores políticos y la sociedad en general. Resulta evidente que para que las propuestas aquí planteadas se puedan incorporar en las leyes en la materia e implementar en forma adecuada, deben de contar con un sólido soporte constitucional, por lo que las reformas planteadas deben de partir desde la modificación a la constitución federal y a las constituciones estatales para posteriormente incorporar dichas reformas en las leyes de fiscalización y de combate a la corrupción correspondientes.

Dentro de las reformas propuestas, la participación ciudadana adquiere un papel protagónico al formar parte de una comisión responsable de articular los procesos

de fiscalización y sanción con facultades para designar y remover a los titulares de las EFS, de las comisiones autónomas de sanciones administrativas y de las fiscalías autónomas especializadas en delitos de funcionarios públicos, así como de evaluar la efectividad de dichos organismos, vigilar su operación y garantizar el trámite de las denuncias ciudadanas.

Dicha participación tiene ventajas y beneficios importantes sobre todo porque implica el involucramiento de la sociedad civil en esta importante función. Sin embargo, el riesgo principal es que el mecanismo de designación de los miembros de la CCA no tenga los mismos vicios de influencia político partidista en su integración y deje de ser un ejercicio genuino de participación ciudadana en el combate a la corrupción. Conectado con la propuesta anterior, el trámite de las denuncias ciudadanas y la confianza de que se le va a dar correcto trámite es uno de los elementos indispensables también para que la participación ciudadana se involucre y colabore en el combate a la corrupción. Sin embargo, si bien la CCA sería la garante de que esto sucediera, sería importante tomar las acciones necesarias a fin de evitar denuncias infundadas por parte de la ciudadanía, buscando solamente el revanchismo político y el desprestigio de funcionarios públicos, sin aportar los elementos de prueba necesarios.

La asignación de la facultad exclusiva de fiscalización a las EFS, si bien es cierto que permitirá un manejo independiente y libre de las presiones políticas que tanto daño han hecho en algunos casos a este tipo de instituciones, la resistencia al cambio por parte del legislativo para ceder esta importante facultad será un gran obstáculo para su realización. Se podrá aducir que siempre habrá otras formas de mejorar la efectividad de las EFS a través de mejor coordinación, capacitación, mejor marco legal, etc., sin embargo, cualquier avance de ese tipo podrá enfrentarse finalmente a la fuerte influencia y manejo político y por más eficiente que sea todo el proceso de fiscalización, al final del mismo, las presiones políticas terminan predominando para evitar observaciones, señalar responsables y fincar responsabilidades.

Conectado con la iniciativa anterior, dotar de autonomía plena constitucional a las EFS permitiría a las EFS tener un manejo autónomo no solo desde la perspectiva técnica y organizativa como actualmente está, sino con autonomía presupuestal llegando a tener una autonomía total, al margen de los poderes clásicos, al igual que otras entidades autónomas que existen en México o en otros países del mundo. Adicionalmente a lo anterior, el diseño de una entidad autónoma debe ser cuidadoso afín de que no se degrade con el paso del tiempo ni sea capturado por nuevas formas de influencia política, directas o indirectas o por influencias de grupos económicos.

La facultad de imponer sanciones económicas, de solicitar sanciones administrativas en forma directa y de efectuar denuncias penales sin solicitar autorización a ninguna instancia, ya sea ésta del poder legislativo o ejecutivo es un aspecto de suma relevancia en el fortalecimiento de las EFS y en general del combate a la corrupción. Sin embargo, al igual que en el caso de otras propuestas mencionadas, significa que requiere que el legislativo, entidad encargada de emitir las leyes, autorice a despojarse de esa función que en muchas de las veces es de control político hacia la propia institución y hacia sus correligionarios o adversarios políticos. Por otro lado, el soporte constitucional para que este sea posible debe estar a prueba de consideraciones que tienen que ver con la invasión de facultades entre poderes o de interferencia con ellos.

La constitución de una entidad responsable de analizar objetivamente las solicitudes de sanciones administrativas y emitir resoluciones al respecto tanto en el ámbito federal como en el estatal, es un elemento clave para poder fortalecer la capacidad de sanción. La constitución de dicha entidad igualmente requiere la modificación constitucional respectiva para asuma la misión encomendada.

La constitución de una fiscalía autónoma especializada en delitos de funcionarios públicos exclusivamente para los hechos constitutivos de delitos presuntamente detectados como consecuencia del trabajo de fiscalización, también es un elemento clave para poder perseguir los delitos de los cometidos por los funcionarios públicos. Dicha habilitación igualmente requiere la modificación

constitucional para que se pueda integrar esta entidad. La selección, la capacitación y el mantenimiento de una actitud ética del personal de dichas fiscalías representan sin duda uno de los principales retos.

Igualmente, la inclusión de los delitos cometidos por funcionarios públicos dentro del nuevo sistema de justicia penal mexicano, es un elemento indispensable para dar transparencia y para que la justicia sea pronta y expedita para este tipo de delitos, amén de que los propios ciudadanos tengan una mayor visibilidad del proceso judicial de este tipo de delitos. El riesgo principal que conlleva esta propuesta es la rapidez con la que se está efectuando la implementación de los juicios orales en México, así como la capacitación de los jueces para manejar este tipo de delitos de forma oral.

Ciertamente, la autonomía y la independencia de las entidades responsables de fiscalizar los presupuestos públicos y combatir la corrupción sería un gran avance en el fortalecimiento del buen gobierno en México y de la cultura de la legalidad. De la misma manera, la profesionalización sería una intersección entre los puntos de vista que insisten en que el fortalecimiento de dichas entidades debe ser a través de una mejor coordinación, capacitación y mejores metodologías.

En este sentido, la profesionalización también se vuelve un elemento clave en este conjunto de propuestas de reforma y facilita la integración de un equipo profesional que se somete a las reglas y lineamientos del servicio profesional de carrera, de tal forma que la base del personal de las entidades responsables de fiscalizar y combatir la corrupción se desarrolle y profesionalice dentro de la institución. Sin embargo el riesgo inherente tiene que ver con el inicio de la vigencia del servicio profesional y habría que plantear un periodo de transición e identificar las medidas necesarias para blindar a las entidades de fiscalización y de combate a la corrupción durante el periodo previo a la implementación del servicio profesional de carrera a fin de evitar contrataciones de personal que no cumplan con el perfil deseado.

De la misma forma, poder contar con información estandarizada que refleje la efectividad de la operación de las EFS para la eficiencia en el uso de los recursos públicos y para el combate a la corrupción significaría un gran avance en la rendición de cuentas de este tipo de organizaciones.

Como puede observarse en el Cuadro 9.1, cada una de las propuestas de reforma para fortalecer la fiscalización y el combate a la corrupción en México presenta beneficios y riesgos.

En el caso de la participación ciudadana en la función de fiscalización y de combate a la corrupción, el principal beneficio de dicha iniciativa es el involucramiento de la sociedad civil en esta importante función, sin embargo el principal riesgo es la forma de designación de los integrantes de dicho consejo ciudadano y la eventual influencia política indirecta que los actores políticos traten de ejercer a través de los ciudadanos. En el caso de la iniciativa que propone dar seguimiento efectivo a las denuncias ciudadanas, el principal beneficio de dicha iniciativa es el aseguramiento de que cada denuncia va a ser analizada seriamente y en función de lo anterior será tramitada o desechada, sin embargo el principal riesgo es la potencial utilización de las denuncias ciudadanas sin fundamento para ataques políticos.

En el caso de asignar a la EFS la facultad exclusiva de fiscalización, el principal beneficio de dicha iniciativa es que se manejaría al margen de influencias políticas, sin embargo el principal riesgo es el cambio de paradigma que dicho cambio representa para el legislativo al desprenderse de una función que históricamente le ha correspondido. En el caso de la autonomía constitucional plena a las EFS en el ámbito federal y estatal, el principal beneficio de dicha iniciativa es configurar órganos que sean autónomos tanto desde la perspectiva presupuestal, técnica y de gestión y marginarlos de cualquier otro poder público, sin embargo el principal riesgo de dicha iniciativa es que sería necesario poner una considerable atención para que en el largo plazo dicha autonomía sea sustentable y no se preste a degradaciones ni simulaciones.



En el apartado de sanciones, en el caso de la iniciativa que propone la facultad de solicitar sanciones administrativas en forma directa, el principal beneficio de la misma es la objetividad con la que estarían siendo analizadas dichas peticiones por un órgano autónomo expresamente diseñado para tal fin. Sin embargo, el principal riesgo en el caso específico de las sanciones administrativas es el argumento de que a pesar de la recomendación de sanción por parte de un ente autónomo objetivo, aun quedaría a discreción del superior jerárquico del funcionario a quien se pretende sancionar, la facultad de aplicar o no la sanción.

En el caso de la facultad para fincar denuncias penales, el principal beneficio de dicha iniciativa es que las EFS podrán efectuar este tipo de denuncias sin solicitar autorización a ninguna otra instancia, sin embargo el principal riesgo es contar con el debido soporte legal para efectuarlo. En el apartado de procesamiento de sanciones penales, en el caso de la integración de una fiscalía especializada en delitos de los funcionarios públicos, el principal beneficio de dicha iniciativa es la integración correcta de los expedientes judiciales para poner a la consideración de un juez, sin embargo el principal riesgo es contar con el personal capacitado para llevar a cabo dicho labor en forma adecuada.

En el caso de la iniciativa para que los juicios a funcionarios públicos se desarrollen en la modalidad oral, el principal beneficio de dicha iniciativa es la transparencia y la agilidad que se le daría a dicho proceso, sin embargo el principal riesgo es la capacitación de los jueces que habrán de conducir dichos juicios. En el caso de la instauración del servicio profesional de carrera en las entidades de fiscalización y de combate a la corrupción, el principal beneficio de dicha iniciativa es que promueve la madurez institucional, sin embargo el principal riesgo es el manejo del periodo de transición y la decisión de qué hacer con el personal actual de las EFS. Finalmente, en relación a la iniciativa para que se estandarice y sistematice la información que permita evaluar la efectividad de las EFS, el beneficio que se tendría sería poder contar con este tipo de información de todas las EFS en México en forma obligatoria siempre y cuando fuera generada en forma oportuna, puesta a disposición de la sociedad y que no se prestara a

degradación o manipulación. En el Cuadro 9.1 se presenta un resumen de los beneficios y los riesgos de las propuestas de reforma a los procesos de fiscalización y de sanción en México

**Cuadro 9.1. Resumen de Beneficios y Riesgos**

No	Propuesta	Beneficios	Riesgos
1	Participación ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Involucramiento activo de la sociedad civil en la fiscalización y el combate a la corrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Métodos de designación.</li> <li>• Recursos para desarrollar funciones.</li> <li>• Influencia política / económica indirecta.</li> </ul>
2	Obligatoriedad de seguimiento a denuncias ciudadanas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis a profundidad.</li> <li>• Procedencia o eliminación.</li> <li>• Seguimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excesos.</li> <li>• Falta de fundamentación.</li> </ul>
3	Facultad exclusiva de fiscalización a EFS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo independiente.</li> <li>• Institucionalización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resistencia al cambio del poder legislativo.</li> <li>• Voluntad política de actores políticos.</li> </ul>
4	Autonomía plena constitucional a EFS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libre de presiones políticas, presupuestales, técnicas, o de gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustentabilidad en el largo plazo.</li> </ul>
5	Facultad de sanción económica directa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Independencia para imponer sanciones.</li> <li>• Vinculatoriedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soporte legal.</li> <li>• Interferencia con otros poderes.</li> </ul>
6	Facultad de promoción de sanciones administrativas directa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Independencia para promover sanciones administrativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soporte legal.</li> <li>• Interferencia con otros poderes.</li> </ul>
7	Facultad para realizar denuncias penales directamente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de influencia política.</li> <li>• Denuncia de hechos ilícitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soporte legal.</li> </ul>
8	Constitución de Comisión Autónoma de Sanciones Administrativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis objetivo de solicitudes de sanciones administrativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendaciones al superior jerárquico para implementación de sanciones.</li> </ul>
9	Constitución de Fiscalía Autónoma Especializada en Delitos de Funcionarios Públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración correcta de expedientes.</li> <li>• Seguimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monopolio de la acción penal.</li> <li>• Capacitación de personal.</li> </ul>
10	Juicios orales para delitos de funcionarios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia.</li> <li>• Publicidad.</li> <li>• Valoración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación de personal.</li> </ul>
11	Servicio profesional de carrera.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesionalización.</li> <li>• Especialización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodo de transición.</li> <li>• Contrataciones recientes.</li> </ul>
12	Sistema de indicadores de desempeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estandarización</li> <li>• Facilidad de la medición de la efectividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de información oportuna</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## RECAPITULACIÓN

En el presente capítulo se plantearon doce propuestas para fortalecer los procesos de fiscalización y sanción en México. Entre los principales objetivos de las propuestas se encuentra el incluir la participación ciudadana para supervisar y articular el combate a la corrupción a través del fortalecimiento de los procesos de fiscalización y de sanción. Las propuestas de fortalecimiento de los procesos de fiscalización y sanción pueden ubicarse en un amplio espectro de posibilidades que pueden ir desde ligeras modificaciones en la operación de las instituciones existentes hasta cambios radicales tanto en su diseño como en su operación.

En el primer caso se plantearían acciones tendientes a mejorar o perfeccionar los procedimientos de fiscalización, a redefinir las coberturas y alcances de la función, a desarrollar esquemas de profesionalización del personal, y a definir mecanismos para aumentar la coordinación con otras entidades de fiscalización tanto internas como externas, entre otras.

En el segundo caso, las acciones que se plantearían para fortalecer estas entidades tendrían que estar encaminadas a plantear cambios más radicales en el diseño y operación de las instituciones responsables de la fiscalización y de la aplicación de sanciones. Entre estas acciones necesariamente tendrían que plantearse instituciones efectivas para el combate a la corrupción, la autonomía constitucional plena de estas instituciones, una participación ciudadana más activa en los órganos decisores de las mismas, sólidas facultades para imponer directamente las sanciones a que dieran lugar las conductas ilícitas cometidas por funcionarios públicos, así como la vinculatoriedad de las mismas.

Por lo anterior, las propuestas para fortalecer el combate a la corrupción contemplan la participación ciudadana en la articulación de los procesos de fiscalización y sanción y la obligatoriedad por parte de las instituciones responsables de fiscalizar el presupuesto público de aceptar y dar seguimiento a las denuncias específicas de corrupción que hagan los ciudadanos.

Las propuestas presentadas en este capítulo proponen que las entidades de fiscalización superior tengan autonomía constitucional plena para ejercer sus actividades, la creación de una comisión autónoma para el análisis y promoción de sanciones administrativas y la creación de una fiscalía autónoma especializada en delitos de funcionarios públicos. En función a lo anterior, las once propuestas planteadas en este capítulo se presentan a continuación:

1. Integración de una comisión ciudadana anticorrupción.
2. Obligatoriedad de seguimiento a las denuncias ciudadanas.
3. Asignación de la facultad exclusiva de fiscalización a las EFS.
4. Otorgamiento de autonomía constitucional plena a las EFS.
5. Facultamiento a las EFS para la imposición directa de sanciones económicas vinculatorias.
6. Facultamiento a las EFS para la promoción directa de sanciones administrativas.
7. Facultamiento a las EFS para la realización directa de denuncias penales.
8. Constitución de una comisión autónoma de sanciones administrativas.
9. Constitución de una fiscalía autónoma especializada en delitos de funcionarios públicos.
10. Configuración de juicios orales para el desahogo de los delitos cometidos por funcionarios públicos.
11. Desarrollo del servicio profesional de carrera en las instituciones responsables de la fiscalización y la sanción.
12. Definición de un sistema de indicadores estandarizados de desempeño de las EFS en México para medición de la efectividad.

Cada una de dichas propuestas tiene implícitas beneficios y riesgos que tienen que afrontar los actores políticos y la sociedad en general. Resulta evidente que para que las propuestas aquí planteadas se puedan incorporar en las leyes en la materia e implementar en forma adecuada, deben de contar con un sólido soporte constitucional, por lo que las reformas planteadas deben de partir desde la modificación a la constitución federal y a las constituciones estatales para posteriormente incorporar dichas reformas en las leyes de fiscalización correspondientes. Si bien cada una de las propuestas presenta algunos riesgos que eventualmente se pueden presentar en su implementación.

# **CAPITULO X - CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

## **INTRODUCCIÓN**

El fenómeno de la corrupción en la administración pública en México ha ido tomando proporciones cada vez más importantes a la luz de mediciones nacionales e internacionales que sobre el tema se han efectuado, por la identificación más frecuente de casos relevantes de corrupción, por el incremento exponencial de este tipo de prácticas en los diferentes ámbitos de la administración pública, por la evidencia real de los modestos resultados obtenidos en la práctica en el combate a la corrupción y por la percepción de la ciudadanía al respecto.

Por lo anterior, la presente investigación se enfocó a analizar las EFS en México desde la perspectiva de la autonomía con la que se manejan y de las facultades de sanción de que disponen, haciendo un diagnóstico de la situación de las mismas desde el punto de vista normativo y pragmático, con respecto a su contribución al combate a la corrupción. Dicho análisis tuvo por propósito comprobar las hipótesis de investigación planteadas y - en función al resultado de la investigación - verificar si acaso existen actualmente áreas de oportunidad en su diseño u operación, para que realicen su misión con efectividad, logrando con ello una mejora en la eficiencia con que se ejerce el presupuesto público, en los resultados obtenidos en la implementación de las diferentes políticas y programas públicos y en el manejo ético y transparente con el que deben desempeñarse los funcionarios públicos.

## **1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

Para la comprobación de las dos hipótesis de trabajo de la presente investigación se procedió a realizar las siguientes actividades:

1. Planteamiento del marco teórico de la investigación;
2. Análisis de la función de fiscalización en el contexto de la gobernanza;
3. identificación de mejores prácticas internacionales en relación a los modelos e instrumentos de fiscalización superior;
4. Análisis de la función de fiscalización superior en el contexto de las finanzas públicas en México;
5. Análisis del marco legal aplicable a las EFS en México;
6. Análisis de la efectividad de las EFS en México en el combate a la corrupción;
7. Análisis de la percepción de los actores técnicos, políticos y sociales en relación a la efectividad de las EFS en México; y
8. Planteamiento de propuestas para el fortalecimiento de las EFS en México.

En las siguientes secciones de este capítulo se presentan las conclusiones del trabajo realizado para comprobar las hipótesis planteadas de la investigación, en relación a la autonomía y las facultades de sanción de las entidades de fiscalización superior en México y la efectividad de las mismas en el combate a la corrupción.

## **2. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

En las siguientes secciones de este capítulo se presentan las conclusiones de la investigación realizada. Las conclusiones a presentarse se han agrupado a su vez en tres apartados: 1. Conclusiones generales, 2. Conclusiones en relación a la autonomía de las EFS y la efectividad en el combate a la corrupción y 3.

Conclusiones en relación a las facultades de sanción de las EFS y la efectividad en el combate a la corrupción.

## **2.1. CONCLUSIONES GENERALES**

1. La problemática social y económica de México requiere fortalecer la eficiencia de la recaudación a través de la incorporación de nuevas fuentes de tributación, del castigo a la evasión y de la incorporación de cada vez de un mayor número de contribuyentes a la economía formal. Adicionalmente, para hacer llegar bienes y servicios a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema y para atender los grandes problemas nacionales, resulta crítico optimizar el gasto público mediante la implementación de esquemas y acciones que propicien una mayor eficiencia y un mejor control del gasto público.
2. Contar con una adecuada rendición de cuentas por parte de las entidades públicas y con EFS que con independencia y capacidad de sanción desplieguen procedimientos robustos de fiscalización y cuenten con facultades de sanción, contribuye en forma importante al logro de la eficiencia en la recaudación y a la optimización del uso de los recursos públicos.
3. La estructura del federalismo mexicano contempla la descentralización de funciones y recursos presupuestales del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales. Dicha descentralización de recursos requiere que los ámbitos de gobierno receptores cuenten con la capacidad institucional suficiente para desarrollar esas funciones y para ejercer los recursos de forma eficiente, con metas y objetivos claros, con mecanismos de transparencia y acceso a la información que permitan a la sociedad monitorear el desempeño de las funciones y el ejercicio de los recursos presupuestales, con esquemas de rendición de cuentas para medir los resultados obtenidos en los programas públicos que se implementen con



los recursos presupuestales transferidos y en especial, con esquemas adecuados de fiscalización de dichos recursos.

4. En base a estudios internacionales de percepción de la corrupción, fue posible verificar que ésta es una práctica generalizada en México y que se presenta tanto en los trámites y gestiones que efectúan los ciudadanos en su interacción con las autoridades, como en las grandes operaciones que efectúan particulares con el gobierno, principalmente los contratistas de obra pública y los proveedores de bienes y servicios públicos, ubicándose el impacto de la corrupción de la administración pública en la economía del país en alrededor del 9% del PIB, de acuerdo a estimaciones del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.
5. En el caso de México, el crecimiento en las prácticas corruptas y la consecuente mala percepción de la corrupción por parte de la sociedad, no se ha podido contener, a pesar de que en los últimos 20 años el gobierno mexicano ha venido implementando las recomendaciones efectuadas por organismos internacionales en materia de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia del gasto público y reflejadas en adecuaciones al marco jurídico en materia de descentralización, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública, profesionalización del servicio público, fortalecimiento de las capacidades de los órdenes de gobierno estatal y municipal, participación ciudadana, evaluación del desempeño, responsabilidad hacendaria, estandarización de la información financiera gubernamental y fiscalización superior del presupuesto público.
6. En el caso de México, el esquema de fiscalización superior se inserta dentro del modelo monocrático, en el cual la titularidad de los órganos fiscalizados recae en una sola persona, siendo su diseño muy parecido a la práctica estadounidense, aunque con marcadas diferencias en su operación real, causadas fundamentalmente por ser un órgano técnico auxiliar del Poder Legislativo y por el contexto político en el que está inmersa esta función.

7. Aunque en el pasado reciente se ha dado un mayor impulso a las EFS por parte del poder legislativo al cual están adscritas, los avances y logros parecen ser insuficientes, sobre todo a la luz de los resultados del combate a la corrupción, creando una expectativa de resultados con la que no cumplen, generando un doble daño: primero, dando la impresión de que se está trabajando efectivamente y segundo dejando sin castigar importantes irregularidades administrativas o ilícitos en el ejercicio del presupuesto público.
8. Existe una gran disparidad entre la madurez institucional de la EFS del ámbito federal y las EFS en el ámbito estatal - y aún entre éstas últimas - evidenciada por la modernidad y el grado de actualización de su marco jurídico, por el nivel de autonomía de que disfrutan, por las facultades de sanción que detentan, por el grado de sofisticación de sus herramientas de trabajo, por la profundidad y cobertura de sus revisiones, por la calidad de sus informes, por su nivel de transparencia, así como por la influencia de los diferentes actores políticos en la función de fiscalización y en el funcionamiento operativo de las EFS.
9. La disparidad en el grado de madurez institucional de la Auditoría Superior de la Federación con respecto a las EFS estatales en México y entre éstas últimas, genera impactos diferenciados en su efectividad en el combate a la corrupción.
10. Las EFS en los diferentes estados de la república mexicana no cuentan necesariamente con las mismas facultades para llevar a cabo su función. Las facultades de que disponen, están en función de la conceptualización que las legislaturas estatales hayan hecho de la función de fiscalización superior y de la forma en que lo hayan plasmado en la ley respectiva. Derivado de lo anterior, en el ámbito estatal no existe un modelo único de EFS, sino más bien, versiones variadas de un modelo básico de fiscalización superior, pero con diferencias fácilmente identificables.

11. La operación de las EFS se ha fortalecido en los últimos doce años con una mayor cobertura de sujetos fiscalizados, con un mayor alcance en el tipo de revisiones que pueden efectuar, incluyendo la auditoría del desempeño; con la utilización de mejores metodologías de revisión, con esquemas de profesionalización de los servidores públicos de estas organizaciones, con nuevos mecanismos de coordinación con otras instancias fiscalizadoras y con una mayor – aunque todavía leve – participación ciudadana como coadyuvante en las labores de fiscalización de los recursos públicos.
12. Los importantes avances detectados, contrastan fuertemente con la limitada autonomía que tienen estas instituciones con respecto a su organización y operación, así como con las limitadas facultades que este tipo de organizaciones tienen todavía en lo relativo a su capacidad de sanción, impidiendo que tengan un desempeño más eficiente y una contribución más relevante al combate de la corrupción.
13. En general, existe una gran reserva para difundir los resultados de las acciones desarrolladas por las EFS y la reserva es todavía mayor cuando se trata de información para evaluar su efectividad en el combate a la corrupción.
14. La información disponible de la operación<sup>30</sup> de las EFS es limitada y poco comparable, debido fundamentalmente a que dichas entidades no tienen

---

<sup>30</sup> Con el objetivo de evaluar la efectividad del trabajo desarrollado por las EFS en México, se procedió a analizar la información cuantitativa disponible en su portal electrónico correspondiente al 2010. La información específica a analizar se enfocó en el número de cuentas públicas revisadas, el monto fiscalizado y porcentaje que éste representa del gasto público total; el número de auditorías realizadas; la cantidad y monto de observaciones notificadas, solventadas y no solventadas; la cantidad y monto de sanciones económicas impuestas y efectivamente cobradas a los diferentes sujetos de fiscalización; la cantidad y tipos de sanciones administrativas promovidas e impuestas a los responsables de alguna irregularidad detectada en el trabajo de fiscalización; y la cantidad de denuncias penales realizadas y la cantidad de funcionarios públicos condenados como resultado de una denuncia de este tipo.

necesariamente las mismas facultades, a que los procedimientos de operación y de revelación de información de las mismas no están estandarizados, y a que las diferentes entidades presentan avances disímboles en la revisión de cuentas públicas, provocando que sus estadísticas de operación correspondan a periodos de revisión diferentes, no necesariamente comparables. Adicionalmente, en algunos casos, la información operativa de las EFS no está disponible porque no se tiene registro de la misma o bien porque no está cuantificada en los términos solicitados, o porque las EFS no tienen facultades para realizar determinada actividad.

15. Un aspecto adicional que limita la accesibilidad a la información operativa de las EFS, se refiere a que las propias legislaciones, ya sea federal o estatales prohíben su difusión en forma permanente o condicionada hasta la terminación total del proceso de revisión, por lo que hasta en tanto se cumplan ciertas condiciones, dicha información puede ser considerada como clasificada, reservada, confidencial y restringida.
16. La falta de información estandarizada en relación al trabajo desarrollado por las EFS en México para evaluar la efectividad de las mismas, constituye en sí misma una gran área de oportunidad que requiere de reformas legales urgentes para permitir su cuantificación y divulgación así como la asignación de una mayor atención y dedicación de recursos humanos y materiales para poder cuantificar, revelar y evaluar oportunamente el resultado del trabajo desarrollado por este tipo de entidades y su impacto en el combate a la corrupción.

## **2.2. CONCLUSIONES EN RELACIÓN A LA AUTONOMÍA Y LA EFECTIVIDAD DE LAS EFS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

La primera hipótesis de la investigación que se planteó tuvo por objetivo comprobar que la falta de efectividad de las EFS en el combate a la corrupción, es generada por el diseño institucional de las mismas, en el cual, éstas se conceptualizan como órganos técnicos auxiliares del poder legislativo, y por tanto, con adscripción a dicho poder y sin autonomía plena para ejercer su labor. A continuación se listan las conclusiones del trabajo de investigación desarrollado para comprobar esta primera hipótesis:

17. En general, del análisis de las mejores prácticas internacionales sobre EFS, se concluyó que las características básicas de los órganos de control externo se basan en su sólido sustento constitucional, la conceptualización como órganos independientes, técnicos, imparciales, apolíticos y apartidistas; la cobertura amplia sobre las entidades públicas por auditar, la oportunidad en la realización de los trabajos de revisión y la existencia de plenas facultades para sancionar. Las EFS en México han avanzado grandemente para adoptar la mayoría de las mejores prácticas internacionales al respecto, con excepción del diseño institucional autónomo y de mayores facultades de sanción debilitando en forma importante la efectividad de su contribución al combate de la corrupción.
18. El análisis de las leyes de fiscalización superior en México permite concluir que las EFS no gozan de autonomía plena para realizar su labor y que los diferentes niveles de autonomía que tienen (financiera, técnica y de gestión) de las EFS - con diferentes grados y matices - representa una clara limitación en la actuación independiente de este tipo de organizaciones. Si bien, con el paso del tiempo a las EFS se les ha dotado de mayores grados de autonomía, al recaer a final de cuentas la facultad de la fiscalización en el poder legislativo, el trabajo de las EFS continúa supeditado a dicho

poder, significando una eventual limitación a su efectividad en el combate a la corrupción.

19. El diseño institucional de las EFS, el cual contempla que estas instituciones estén adscritas al Poder Legislativo, facilita la influencia política que potencialmente pueden ejercer principalmente los integrantes de este poder y eventualmente los miembros del poder ejecutivo; así como la potencial politización de la función, situaciones que las han puesto en una situación de vulnerabilidad para lograr minimizar o abatir la corrupción en el ejercicio de los recursos públicos.
20. La potencial influencia política que pueden ejercer los miembros del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo sobre las EFS, particularmente sobre los resultados del trabajo de fiscalización y las sanciones propuestas, representa una limitación importante a la efectividad de las EFS, debido a que su actuación - particularmente en los estados - puede verse obstaculizada por la gran presión que ejerce el titular del Poder Ejecutivo de los gobiernos estatales en turno, sobre todo cuando la filiación partidista del mismo coincide con la de la mayoría legislativa. La situación anterior pudiera incrementarse todavía más debido a que en muchas de las entidades federativas del país todavía no hay una verdadera pluralidad política que permita operar un sistema de pesos y contrapesos que permita la operación eficiente de las EFS.
21. La falta de autonomía constitucional plena de las EFS resulta particularmente crítica en la fase de dictaminación de las cuentas públicas presentadas por las entidades gubernamentales a la consideración del Poder Legislativo (la Cámara de Diputados en el caso federal y el Congreso Local en el caso estatal). En dicha etapa, la instancia legislativa analiza y discute el informe del resultado de la fiscalización elaborado por la EFS, y dictamina la cuenta pública presentada decidiendo su aprobación o rechazo. En este sentido, la falta de autonomía plena facilita en dicha etapa la influencia político – partidista que puede distorsionar los resultados

finales del trabajo de la fiscalización, particularmente en lo referente a las irregularidades confirmadas y a las sanciones propuestas.

22. Finalmente, la investigación realizada permite concluir que, si bien es importante que las EFS se manejen con independencia, también es importante tomar en cuenta que la conceptualización de las EFS como organismos autónomos con participación ciudadana no es garantía de que todo vaya a funcionar bien, ya que podrían subsistir algunos riesgos como el de la legitimación de la participación ciudadana en dicha función, el de la degradación en el tiempo de la autonomía de estos órganos, el de la integración de cuotas partidistas en dichos órganos, el de la captura del órgano por intereses económicos o políticos e inclusive el de la simulación de la participación ciudadana en la integración de los órganos directivos del ente autónomo.

### **2.3. CONCLUSIONES EN RELACIÓN A LA FACULTAD DE SANCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DE LAS EFS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

En el caso particular de México, el problema que genera la corrupción en sí - independientemente del tipo de transacciones en que sea más común, del monto que ésta represente, del volumen de operaciones en que se presente, del grado de sofisticación con que se realice o del tipo de servidor público que esté involucrado, ya sea de mayor o menor rango en la jerarquía administrativa - se agrava todavía más, debido a la impunidad con la que los funcionarios públicos y los particulares que participan en dichos actos libran la responsabilidad a la que serían acreedores.

Por lo anterior, la segunda hipótesis de la investigación que se planteó tuvo por objetivo comprobar que la falta de efectividad de las EFS en el combate a la corrupción, es generada por la falta de capacidad de sanción que contemplan las

leyes de fiscalización. A continuación se listan las conclusiones acerca de esta segunda hipótesis:

23. Desde la perspectiva racional, la propensión de los funcionarios públicos para cometer actos corruptos está en función de dos factores: las sanciones o castigos a que serían acreedores los responsables de cometer una falta, así como de la probabilidad de ocurrencia de que el castigo sea aplicado. Sin embargo, en la práctica, las disposiciones del marco jurídico aplicable a la actuación de las EFS, particularmente en cuanto a la falta de facultades para sancionar efectivamente a los funcionarios responsables de algún ilícito, junto con los arreglos y componendas político-partidistas, hacen propicio la proliferación de situaciones de corrupción dado que los costos que debe afrontar un funcionario público responsable de un acto de corrupción son mucho menores que los beneficios de su participación en el mismo.

24. En general, del análisis de las mejores prácticas internacionales sobre EFS, se concluyó que las características básicas de los órganos de control externo se basan en los siguientes factores: su sólido sustento constitucional, la conceptualización como órganos independientes, técnicos, imparciales, apolíticos y apartidistas; la cobertura amplia sobre las entidades públicas por auditar, la oportunidad en la realización de los trabajos de revisión y la existencia de plenas facultades para sancionar. Las EFS en México han avanzado grandemente para adoptar la mayoría de las mejores prácticas internacionales al respecto, con excepción del diseño institucional autónomo y de mayores facultades de sanción debilitando en forma importante la efectividad de su contribución al combate de la corrupción.

25. Del análisis de la experiencia internacional sobre EFS, se concluyó que una de las características básicas de los órganos de control externo se basaban en la existencia de plenas facultades para sancionar. Al respecto, el marco jurídico de las EFS en México debería considerar – al igual que la mejor



práctica internacional – el asignar facultades de sanción a este tipo de organizaciones para un efectivo combate a la corrupción.

26. De acuerdo al marco normativo analizado, las EFS en México han adoptado un enfoque en el cual, si bien deben culpar y castigar a los responsables de alguna irregularidad en el ejercicio del presupuesto público, éstas tienen principalmente una orientación en donde más que sancionar, culpar, o responsabilizar, se enfocan primordialmente a emitir recomendaciones para mejorar la eficiencia del gasto público; a que las políticas que no funcionan se corrijan, y a que donde haya errores –desviaciones no por corrupción sino por error- se identifiquen a tiempo y se corrijan.

27. Sin embargo, basados en la premisa de que la corrupción ha crecido en forma importante en México y que a pesar de que existen órganos internos de control y otras entidades de fiscalización externas, existe en la población la idea generalizada de una creciente impunidad de los servidores públicos corruptos y que ante la ausencia de una capacidad efectiva de sanción por parte de las EFS, derrochan el presupuesto público y se involucran en prácticas de corrupción. Por lo anterior, se concluye que a las EFS les ha faltado facultades y fuerza necesarias para realizar efectivamente su labor que consiste fundamentalmente en verificar el uso adecuado de los recursos públicos y sancionar hasta sus últimas consecuencias a los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad administrativa o hecho constitutivo de delito.

28. En relación a las facultades de sanción, el análisis de las leyes de fiscalización en México reveló que existe una amplia diversidad en las facultades establecidas a las EFS para sancionar, ya que algunas de las leyes de fiscalización analizadas permitían a las EFS la promoción de algunos o todos los tipos de sanciones, ya sea con autorización expresa del legislativo o sin ella; otras leyes – las menos – permitían la imposición de algunos tipos concretos de sanciones ya sea con la autorización expresa del legislativo o sin ella.

29. Las EFS no tienen suficientes facultades para sancionar en forma directa a los funcionarios públicos. Una de las conclusiones más relevantes de la revisión de las facultades de sanción de las EFS es que por lo general, la ejecución de las diversas sanciones propuestas por las EFS requiere de un tercero para su implementación, ya sea éste – alguna dependencia recaudadora del poder ejecutivo, para el caso de las sanciones económicas y resarcitorias; el superior jerárquico o el órgano interno de control en el caso de las sanciones administrativas; y el ministerio público y un juez del Poder Judicial para el caso de las sanciones penales. La situación anterior constituye una gran fuente de ineffectividad de este tipo de organizaciones debido a que no tienen la plenitud de atribuciones y facultades para imponer sanciones.
30. En general, del análisis de las leyes de fiscalización superior en México, es posible concluir que las EFS pueden determinar daños y perjuicios causados y como consecuencia de los mismos fincar responsabilidades económicas resarcitorias en el caso federal y en la gran mayoría de los estados. Sin embargo, las leyes de fiscalización en México establecen diferentes grados de libertad a las EFS para imponer este tipo de sanciones y especifican los procedimientos para hacerlas exigibles limitando en forma importante la implementación final de la sanción.
31. En el caso de las sanciones administrativas, (apercibimiento, amonestación, suspensión e inhabilitación) las EFS deben recurrir al mismo sujeto fiscalizado, el cual debe decidir la sanción administrativa a que es merecedor un funcionario público adscrito a dicha dependencia, trayendo como consecuencia que las sanciones se negocien o no se cumplan y se haga en dichas instancias un control de daños, llegando al extremo de que en muchas de las responsabilidades administrativas detectadas, ni siquiera se inicia un proceso propiamente de investigación o establecimiento de sanciones. En consecuencia, las disposiciones legales existentes limitan la capacidad de sanción de las EFS a tal grado que le impiden llevar hasta

sus últimas consecuencias la implementación de las sanciones administrativas promovidas.

32. Existe una gran discusión acerca de la viabilidad legal de que las EFS tengan la facultad para imponer en forma directa sanciones de tipo administrativo a funcionarios de otros poderes públicos, en función a la división de poderes que existe y a que, de ejecutarse este tipo de sanciones en forma directa por parte del poder legislativo o de su órgano técnico, pudiera interpretarse como una invasión de poderes, desechándose en cualquier impugnación.

33. La sanción máxima que se le puede tratar de imponer a un funcionario público responsable de alguna irregularidad en el ejercicio de los recursos públicos y que se llegue tipificar como un hecho constitutivo de delito, es la sanción penal porque su realización implica la privación de la libertad, sin menoscabo de que deba cumplimentar adicionalmente otro tipo de sanciones de tipo económico y administrativas. Por lo anterior, Las leyes de fiscalización en México establecen tres grados de libertad a las EFS en la realización de denuncias penales. En el primero, las EFS pueden elaborar denuncias de hechos ante el Ministerio Público sin solicitar autorización a la instancia legislativa. En el segundo caso, las EFS pueden hacer denuncias ante las autoridades penales dando aviso al Congreso. Finalmente, en el tercer caso, las EFS pueden hacer denuncias ante las autoridades penales mediante la Autorización o Dictamen / Decreto del Congreso, limitando en el segundo y tercer caso su facultad de sanción.

34. Debido a las consecuencias que tienen las sanciones penales, en la práctica éstas tienen los mayores filtros para que se puedan implementar. Entre los filtros mencionados se encuentra un sólido informe de los resultados de la fiscalización practicada a un ente público en el cual se consignen claramente las irregularidades detectadas, los efectos producidos, así como los presuntos responsables; una denuncia de hechos ante el ministerio público para que éste proceda a la integración del

expediente judicial para presentarlo a la consideración de un juez para que otorgue una orden de aprehensión; y un excelente soporte y desempeño del propio Ministerio Público durante el juicio para lograr una sentencia condenatoria. La falla en alguna de las etapas referidas pudiera poner en peligro el caso denunciado y con ello el análisis y la implementación de la sanción penal.

35. Las EFS no tienen facultades para imponer sanciones penales, salvo realizar una denuncia ante las autoridades correspondientes, mismas que se encargarán de llevar a cabo el proceso de investigación y sanción necesario. Por lo anterior, las EFS en la actualidad deben recurrir a un tercero para sancionar penalmente a un funcionario público responsable de un ilícito. En estos casos, el tercero referido es el Ministerio Público, el cual, al depender del Poder Ejecutivo, depende de uno de los sujetos fiscalizados más relevantes, permitiéndole una influencia indebida y la existencia de un potencial conflicto de interés en el análisis y la implementación de la sanción solicitada, limitando con esto, la efectividad del combate a la corrupción.

36. La información analizada acerca de los resultados logrados por las EFS en el combate a la corrupción, pone de relevancia las limitaciones que en la práctica tienen estas instituciones para efectuar adecuadamente su función y particularmente para lograr que las sanciones resarcitorias determinadas, las sanciones administrativas promovidas, así como las denuncias de hechos efectuadas, se logren implementar hasta sus últimas consecuencias. Adicionalmente, queda de manifiesto no solamente la falta de facultades para implementar las sanciones, sino el largo y complicado proceso para hacerlas efectivas, perdiendo efectividad, diluyendo el impacto y promoviendo la impunidad.

37. La información de los resultados de la labor de fiscalización presentada en la muestra de EFS seleccionadas, a juzgar por las sanciones promovidas o finalmente impuestas a los funcionarios públicos responsables de alguna

irregularidad o ilícito, permite afirmar que, dadas las importantes limitaciones que tienen para sancionar, la efectividad es mínima para combatir la corrupción y para desalentar a los funcionarios públicos a que se involucren en prácticas corruptas.

38. La estadística consignada en los informes de actividades de la muestra de EFS, es verdaderamente representativa de las limitaciones que las EFS en México tienen para lograr que los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad que amerite una sanción penal, cumplan este tipo de condena.

En consecuencia, y en base a la evidencia recolectada en el desarrollo de la investigación y presentada anteriormente, se comprueba la Hipótesis 1, la cual establecía que la autonomía de las EFS en México limita la efectividad de dichas organizaciones y su contribución al combate a la corrupción.

En forma similar a la aseveración anterior, y en base a la evidencia recolectada en el desarrollo de la investigación presentada anteriormente, se comprueba la Hipótesis 2, la cual establecía que las facultades de sanción de las EFS en México, limitan la efectividad de dichas organizaciones y su contribución al combate a la corrupción.

Tal y como se mencionó en el capítulo IX, las propuestas de fortalecimiento de las EFS se pueden ubicar en un amplio espectro de posibilidades que van desde ligeras modificaciones en la operación de las mismas hasta cambios radicales tanto en su diseño como en su operación. En el primer caso, típicamente se plantean acciones tendientes a mejorar o perfeccionar los procedimientos de fiscalización, a redefinir las coberturas y alcances de la función, a desarrollar esquemas de profesionalización del personal, y a definir mecanismos para aumentar la coordinación con otras entidades de fiscalización tanto internas como externas, entre otras. En el segundo caso, las acciones que se plantean regularmente para fortalecer estas entidades, están encaminadas a plantear cambios más radicales en el diseño y operación de las EFS particularmente en

cuanto al otorgamiento de la autonomía constitucional plena, la asignación de más facultades de sanción para efectuar adecuadamente su misión, y el involucramiento activo de la sociedad.

La investigación concluyó que debido al estado actual de la corrupción e impunidad que priva en México y a los impactos que esta situación tiene sobre el ejercicio del presupuesto público, es necesario la aplicación de medidas de fortalecimiento de las EFS que permitan un manejo autónomo de dichas organizaciones, contar con una sólida facultad sancionatoria y que privilegien la participación ciudadana. La autonomía de las EFS es la solución ideal para limitar las influencias políticas, evitando que personas o entidades ajenas a la fiscalización traten de intervenir de manera expresa o velada en los resultados de la operación de éstos organismos, anulando la operatividad y la funcionalidad de los mismos. Igualmente, sin la facultad de sanción, no tiene sentido la labor que están realizando las EFS y no hay forma de evitar que se diluya la responsabilidad de alguna irregularidad.

## **ANEXO NO. 1**

### **GUÍA PARA ENTREVISTA DE LA PERCEPCIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

Para la realización de la entrevista a profundidad con las personas seleccionadas se utilizó como referencia una guía para conocer su percepción acerca del funcionamiento actual de las EFS así como sus propuestas de mejora del funcionamiento de dichas instituciones. Las temáticas que formaron parte de la entrevista en lo relativo a la percepción acerca del funcionamiento de las EFS son las siguientes:

- a) Percepción general del funcionamiento de las EFS en México.

Al respecto, en la entrevista se pretende conocer las impresiones generales de los entrevistados acerca de la forma en que operan actualmente las entidades de fiscalización superior en México.

- b) Relación entre los resultados de la fiscalización del gasto público y el ejercicio del mismo.

El objetivo de tratar esta temática dentro de la entrevista es conocer el punto de vista de los entrevistados acerca de la efectividad del trabajo desarrollado por las EFS y su impacto en el manejo eficiente de los presupuestos públicos.

- c) Independencia de las EFS para ejercer su labor.

Esta temática tiene por objetivo conocer la percepción de los entrevistados acerca del grado de autonomía con respecto a otras entidades, con el que se manejan las EFS para realizar su labor.

- d) Condiciones políticas para un mejor funcionamiento de las EFS.

Partiendo del contexto político en el que desempeñan su labor las EFS, esta temática tiene por objetivo conocer la opinión de los entrevistados acerca de las condiciones políticas que debieran prevalecer para un mejor funcionamiento de estas entidades.

e) Facultades de las EFS para imponer sanciones efectivas.

Esta temática tiene por objetivo conocer la percepción de los entrevistados acerca de las facultades que las EFS tienen para sancionar en forma efectiva a los servidores públicos responsables de alguna irregularidad o de un hecho constitutivo de delito.

f) Resultado final cuando las EFS solicitan a un tercero la imposición de sanciones.

Conectada con la temática señalada en el punto anterior, y tomando en cuenta que las EFS dependen de otras instancias para concretar la imposición de algún tipo de sanción, ya sea económica, administrativa o penal, esta temática es abordada en la entrevista con el objetivo de conocer la percepción de los entrevistados acerca de la efectividad de los mecanismos para que las sanciones promovidas se vuelvan realidad en la práctica.

g) Participación de actores sociales en el proceso de fiscalización.

Esta temática es abordada en la entrevista con el objetivo de conocer la opinión de los entrevistados acerca de la posibilidad de incorporar a un mayor número de actores sociales en las diferentes etapas del proceso de fiscalización.

h) Integración del órgano máximo de decisión de las EFS.

Finalmente, dentro de esta ronda de temáticas a explorar con los sujetos entrevistados, en el presente apartado, la idea es conocer la opinión de los mismos acerca de la forma en cómo debiera de integrarse el órgano



directivo máximo de las EFS con el fin de maximizar la efectividad de dicha institución.

En un segundo apartado dentro de la entrevista, se pretende conocer la opinión de los entrevistados acerca de los mecanismos que debieran implementarse a fin de fortalecer a las EFS y mejorar la efectividad de la función desempeñada por las mismas. Las temáticas que formaron parte de la entrevista en lo relativo a las propuestas de mejora del funcionamiento de la EFS fueron las siguientes:

- a) Aspectos clave que deberían impulsarse para mejorar el funcionamiento de las EFS.

En este apartado, la idea es conocer directamente de los sujetos entrevistados, todos ellos conocedores de la función de fiscalización, los aspectos que en su opinión debieran de impulsarse para fortalecer a las EFS.

- b) Principales obstáculos para que estos cambios se den.

Finalmente, conectado con el apartado anterior, el propósito de este punto es conocer de los sujetos entrevistados los obstáculos o dificultades principales para implementar las acciones clave mencionadas por ellos en el punto anterior.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **ACADÉMICA**

Aberbach, Joel D. (1990). *Keeping a watchful eye: the politics of congressional oversight*. Brookings Institution. Washington, DC.

Ackerman, John M. (2007). *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. 1ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Acosta Romero, Miguel. (1983). *Ley de amparo*. Porrúa.

Acosta Romero, Miguel. (1991). *Teoría general del derecho administrativo*. 10ª ed. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). *El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. ¿Hacia un nuevo federalismo?* México. P. 109.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública. Obras de Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México.

Amador Hernández, José Carlos. (2008). *Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (No. 47).

Anechiarico, F.; Jacobs, J (1994). *Visions of Corruption Control and the Evolution of American Public Administration* *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 5 (Sep. - Oct., 1994), pp. 465-473. Wiley-Blackwell.

Arellano García, Carlos. (1989). *Teoría General del Proceso México*. Porrúa.

Arellano, David; Gil, José Ramón; Ramírez, José de Jesús & Rojano, Ángeles. (2000). *Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino*

Unido, Australia y México. Una aproximación crítica. V Congreso Internacional del Arteaga Nava, Elisur. (1997). Derecho constitucional. Biblioteca temática jurídica.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation en A Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, no. 4, pp. 216-224

Arrigunaga Gómez del Campo, Javier. (1994). Ámbito internacional de la autonomía de los bancos centrales. Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México.

Bac, M., & Bag, P. (2006). Beneficial collusion in corruption control: The case of nonmonetary penalties. Journal Of Development Economics, 81(2), 478-499. doi:10.1016/j.jdeveco.2005.06.007

Bahl, R. and J. Linn (1992) Urban Public Finance in Developing Countries (Oxford: OUP/The World Bank).

Bahl, R. y J. Linn. (1992). Urban Public Finance in Developing Countries.

Bird, R. and F. Villancourt eds. (1998) Fiscal Decentralization in Developing Countries (Cambridge: CUP).

Borja López-Jurado Escribano, Francisco de. (1991). La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional. Civitas. Madrid.

Bowsher, Charles A. (1992). Meeting the New American Management Challenge in a Federal Agency: Lessons from the General Accounting Office. Public Administration Review.

Boyce, Gordon; and Davids Cindy. (2009) Conflict of interest in policing and the public sector: Ethics, integrity and social accountability. Accounting and Finance Economic and Financial Studies. Macquarie University Sydney, 2109 Australia

Brennan, G. and J. Buchanan (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Cambridge: CUP).

Briseño Sierra, Humberto. (1969). *Derecho Procesal. Volumen II*. México. Porrúa.

Cárdenas García, Jaime et al. (1997). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 11a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Chief Financial Officers (CFO) Act of 1990.

Colín Sánchez, Guillermo. (1989). *Derecho mexicano de procedimientos penales*. México. Porrúa.

Cabrero, Enrique & Carrera, Ady. (2000). *Fiscal decentralisation and institutional constraints. Paradoxes of the Mexican case*. CIDE. México.

Cabrero, Enrique. (2003). *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. CIDE. México.

Cabrero, Enrique. (2004). *Capacidades Institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? Gestión y Política Pública*. Vol. VIII. (No. 3).

Carbonell, Miguel y Pedro Salazar. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F.

Carbonell, Miguel. (2000). *El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento*. Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales. México. No. 8.

Cárdenas García, Jaime. (2001) *Partidos Políticos y Democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral.

Carpizo, Jorge. (1987) *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI.

Carpizo, Jorge. (2004). El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo. Revista de Estudios Políticos. Nueva Época. No. 125. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid.

Caballero, José Luis. (2000). Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la División de Poderes. Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 30. México. Themis

Castro, Juventino V. (1990). El ministerio público en México. México. Porrúa.

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Diccionario de Política y Administración Pública, México, 1996.

Council of Europe (1992) Decentralization and the Strengthening of Local Self-Government (Europe: Council of Europe Press).

David Banisar (2002) Freedom of Information and Access to Government Records Around The World, Londres, Privacy International, p. 38.

Diccionario Jurídico UNAM.

Dubnick, M (2005). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. Public Performance & Management Review, Vol. 28, No. 3. pp. 376-417

Escudero Álvarez, Hiram. Los órganos constitucionalmente autónomos y la seguridad pública.

Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo. (2006). El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México. Editorial Porrúa. México, D.F.

Fukuyama, Francis (1995) Trust: the social virtues and the creation of prosperity. Free Press. USA.

Figuroa, Aime. (2007). Evaluación 2007 de las leyes mexicanas de fiscalización superior. Publicaciones Técnicas. Auditoría Superior de la Federación. México.

Figuerroa, Aime. (2008). Evaluación 2008 de las leyes mexicanas de fiscalización superior. Publicaciones Técnicas. Auditoría Superior de la Federación. México.

Figuerroa, Aime. (2009). Evaluación 2009 de las leyes mexicanas de fiscalización superior. Publicaciones Técnicas. Auditoría Superior de la Federación. México.

Figuerroa, Aimeé. (2008) (b). Cuenta Pública en México. Evaluación 2008 de las leyes mexicanas de fiscalización superior.

Fiszbein, Ariel. (1997). The emergence of local government capacity: lessons from Colombia. *World Development* 25(8): 1029-1043.

García Ramírez, Sergio. (1982). Justicia pena. México. Porrúa.

García Roca, Javier F. (1987). El conflicto entre órganos constitucionales. Madrid. Tecnos.

Gertz Manero, Alejandro; Maldonado, Luis (2009). Democracia real y poder ciudadano. Porrúa. México.

Giannini, Massimo, Severo. (1959). Autonomía. Teoría generale e diritto pubblico. Enciclopedia del Diritto. V. IV. Milano. Giuffrè.

Gil Rendón, Raymundo. (2000) ¿Qué son los órganos constitucionales autónomos? *Revista de la Barra Mexicana*. No. 26.

Gomá, Ricardo y Font, Joan. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas; en Font, Joan (2001). Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

Gómez Ávila, Jorge. (2007). La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior. Contraloría General de la República de Chile.

González de la Vega, Francisco. (1977). Derecho penal mexicano. Porrúa.

González-Aréchiga, Bernardo; Guajardo, Gerardo; Torres, Pedro. (2008). Fiscalización en Estados y Municipios: Indicadores, Evaluación y Responsabilidades. Foro sobre Fiscalización en Estados y Municipios: Retos y Soluciones. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión.

Grossi, Paolo. (1997). Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la Constitución jurídica medieval. Anuario Mexicano de Historia del Derecho. UNAM. México.

Harms, B. C. (2000). Holding Public Officials Accountable in the International Realm: A New Multi-Layered Strategy to Combat Corruption. Cornell International Law Journal, 33(1), 159-209.

Heirich, Carolyn & Laurence Lynn. Eds. (2000). Governance and Performance: New Perspectives. Washington. D.C. Georgetown University Press.

Hilderbrand, Mary E. & Grindle, Merilee S. (1997). Building sustainable capacity in the public sector. What Can be done? Getting Good Government. Capacity building in the public sectors of developing countries. Harvard University Press. Boston, MA.

Hirts, P. (2000). Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance. Amherst. University of Massachusetts.

Hooghe, Liesbet y Marks, Gary. (2001). Types of Multi-Level Governance. European Integration online Papers. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Ian McLean, The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1.

Jacobson. (2006). The logic of American politics. 3a edición. Washington, DC.

James, Martin O. (2002). Congressional oversight. Nueva York: Nova Science. Capítulo V.

Jimenez Rius, Pilar. (2007) El Control de los Fondos Públicos. Editorial Thomson. España.

Jin Liu, Bin Lin. (2012) Government auditing and corruption control: Evidence from China's provincial panel data Original Research Article China Journal of Accounting Research, Volume 5, Issue 2, June 2012, Pages 163-186

Johnston, M. (2012). Corruption control in the United States: law, values, and the political foundations of reform. *International Review Of Administrative Sciences*, 78(2), 329. doi:10.1177/0020852312438782

Kliksberg, Bernardo. (1994). El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: Una agenda estratégica para la discusión. CLAD Reforma y Democracia. (No. 2). Caracas.

Kooiman, J. (1993). (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres. Sage. (2003). *Governing as Governance*. Londres. Sage.

Kumar, C. (2004). Human Rights Approaches of Corruption Control Mechanisms - Enhancing the Hong Kong Experience of Corruption Prevention Strategies.

Larios Contreras, Cesáreo. (2001). Funciones de control de la Hacienda Pública municipal. INDETEC.

Laubadére, André de. 1984. *Manual de derecho administrativo*. Colombia. Ed. Temis.

León Andaluz, María Sandra. *Estatuto Constitucional de los Principales Órganos Constitucionales Autónomos en México: CNDH, IFE y Banco de México*.

Liddle, Joyce; Svensson, Göran; Wood, Greg, (2009) *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 22 Issue 4, p364-379.



Liesbet Hooghe and Gary Marks. (2001) Types of Multi-Level Governance. European Integration online Papers, Vol. 5. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Lindblom, Charles. (1980). The Policy Making Process. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. Kingdon, John. 1995. Agendas, Alternatives, and Public Policies. New York: Harper Collins.

López Guerra, Luis. (1990). La función de control de los Parlamentos: problemas actuales. El Parlamento y sus transformaciones actuales. Tecnos. Madrid.

Gil Rendón, Raymundo. (2000). ¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?. Revista de la Barra Mexicana. No. 26.

Mancera, Miguel. (1994). La autonomía del Banco de México. Examen. México. No. 66.

Manjarrez Rivera, Jorge. (2003). La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Márquez Gómez, Daniel. (2005). Función Jurídica de Control de la Administración Pública. 1ª ed. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

Martínez Pichardo, José y Martínez Quijada, Luis. O. (2007) Introducción al Estudio del Derecho. Editorial: Porrúa. 1ª Edición, México.

McGregor E. y Solano, P. (1996) "Data Requirements and Availability", en Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry y Theo A.J. Toonen (eds.), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University Press, 1996, p. 43.

Merino, Mauricio. (2006). La gestión profesional de los municipios. Diagnostico, oportunidades y desafíos. CIDE. México.

Messenet, Michel, (1975) *La Nueva Gestión Pública: Por un estado sin burocracia*. Editorial Hommes et Techniques, París.

Navarro, José Elice. (2004). *Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de auditoría social*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid. España.

Nelissen, Nico (2002). *The Administrative Capacity of New Types of Governance*. Public Organization Review: A Global Journal 2. Kluwer Academic Publishers.

Niamh Kinchin, (2007). *More than Writing on aWall: Evaluating the Role that Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers*. The Australian Journal of Public Administration, vol. 66, no. 1, pp. 112–120.

Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Janovitch).

Oñate, Pablo (2008). *Coordinación de Rafael del Águila. (2008). Manual de Ciencia Política*. Editorial Trotta.

Ortiz Arana, Fernando. (1995). *El Senado como garante del Pacto Federal*. Revista del Senado de la República. No. 1.

Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. 2007. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. Editorial Porrúa. México.

Osorio y Nieto, César Augusto. (1981). *La averiguación previa*. Primera edición. Porrúa.

Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. Cultura de la rendición de cuentas. No. 8. México.

Pavón Vasconcelos. *Derecho penal mexicano*. Porrúa.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos en México*.

Pelletier, K., & Bligh, M. (2006). Rebounding from Corruption: Perceptions of Ethics Program Effectiveness in a Public Sector Organization. *Journal Of Business Ethics*, 67(4), 359-374.

Peña Peña, Eugenio. (2009). Organismos autónomos de Tamaulipas: Integración de sus órganos de gobierno. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Monterrey, N.L.

Pérez Javier & González Ignacio. La descentralización fiscal en México. Serie Política Fiscal. No. 106. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL.

Peters, B. Guy & Pierre, Jon. (1998). Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. PP. 565-583.

Prats, Joan. (2004) De la burocracia al management y del management a la gobernanza. En *Instituciones y Desarrollo*. Núm. 3

Putman, Robert. (1993). *Making Democracy Work*. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton. Princeton University Press. & Tendler, Judith. (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore. John Hopkins University Press.

Raich, Uri. Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos.

Rivera Silva. Procedimiento penal. Porrúa.

Ríos Cázarez, Alejandra. (2007). La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior. Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América.

Romano, Santi. (1964). *Autonomía*. Buenos Aires. EJEA.

Ruano de la Fuente, José Manuel (2010) *Contra la Participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana*. Política y Sociedad, Vol. 47. Núm. 3: 93-108.

Ruano de la Fuente, José Manuel. Acción Pública y Gobernanza: Desafíos Gerenciales y Consecuencias Políticas de la Coproducción de Servicios Públicos.

Rubio Llorente, Francisco. (1997). La forma de poder. Estudios sobre la Constitución. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (2010) Gobernanza Democrática y Fiscalidad. Editorial TECNOS. Madrid.

Salomon, L. M. (2002) (ed.) The Tools of Government: A guide to the new governance. Oxford. Oxford University Press.

Sandoval López, Gustavo. La autonomía del Instituto Politécnico Nacional. Ensayo sobre la creación de un organismo descentralizado. México.

Santiso, Carlos. (2006). Improving fiscal governance and curbing corruption: How relevant are autonomous audit agencies? Fundación CILAE.

Santiso, Carlos. (2007). Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies. CIPPEC. Política Fiscal.

Sartori, Giovanni, (1997) Ingeniería Constitucional Comparada, México, FCE.

Serna de la Garza, José María. (2004). Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. P. 5

Shah, A. (1998). "Fostering fiscally responsive and accountable governance: lessons from decentralization" in R. Piccioto and E. Wiesner (1998).

Shugart, Matthew y Stephan Haggard. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. S. Haggard y M. D. McCubbins (eds.). Presidents, Parliaments and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, R. W. (2007). A Conceptual Model for Benchmarking Performance in Public Sector Ethics Programs: The Missing Link in Government Accountability?. International Journal Of Public Administration, 30(12-14). Jütting, Johannes. (2003).

North, Douglass C. (1991). Institutions. Journal of Economic Perspectives. Vol. V. (No. 1). PP. 97-112.

Sommano Ventura, María Fernanda. (2002). "Los determinantes de la participación política no electoral en México" en Reconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México. Miguel Ángel Porrúa. México.

Soto Parra, Eduardo. (1997). Los servicios autónomos sin personalidad jurídica en la organización administrativa venezolana. Revista Tachirensis de Derecho Venezuela. No. 9.

Stoker, G. (1998) Governance as Theory: Five Propositions. En International Social Science Journal. Núm. 155. Pp. 17-28

Stoner, James y Freeman, Edward. (1994). Administración. Prentice Hall Hispanoamérica. México.

Tiebout, C. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", The Journal of Political Economy, LXIV, 416-424.

Ugalde, Luis Carlos, (2002) Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21, 2002, pp. 16-17.

Understanding the Primary Components of the Annual Financial Report of the United States Government. (2006).Government Accountability Office Report. Financial Management Service.

Valdés Escoffery, Eduardo. (1996). Reforma electoral y autonomía de los organismos electorales. La experiencia panameña. Justicia Electoral. México. Vol. 5. No. 7.

Vargas Velarde, Oscar. (2008). El Tribunal de Cuentas: Evolución, Fisonomía y Derecho Comparado. Revista Debate. Año VI. No. 14.

Villalobos, Ignacio. (1983). Derecho penal mexicano. Porrúa.

Villoria, M; Wences I. (Eds) (2010) Cultura de la Legalidad. Instituciones, Procesos y Estructuras. Catarata. Madrid.

Villoria, Manuel. (2006) La Corrupción Política. Editorial Síntesis. España.

Villoria, Manuel. (2000) Ética pública y corrupción: Curso de Ética Administrativa. Editorial TECNOS. Madrid, España.

Wansbrough, Gwyn & Tamayo Rincón, Marta Lucia. (2000). Para fortalecer el control ciudadano en Colombia. Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana. Cuadernos de Transparencia No. 2. Transparencia Internacional. Colombia.

## **INFORMES DE INSTITUCIONES**

BANCO MUNDIAL, "Reduciendo la corrupción a nivel local", Curso de aprendizaje a Distancia sobre Administración Urbana de ciudades. María González de Asís. Washington DC, USA. 2000

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. (2005). FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMPARADA: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo. México.

Cuarto Informe de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, 2010.

EURORAI. (2007). Las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público en Europa. Un estudio comparativo. Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI). Valencia. España.

GAO's Congressional Protocols. (2004). Government Accountability Office Report.

Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (2007). Estudio La Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2006). Consideraciones básicas de la descentralización en México. Secretaría de Gobernación. México.

Inter-American Development Bank (1994) Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency (Washington DC: The Johns Hopkins University Press).

Institutions And Development: A Critical Review. Oecd Development Centre. (No. 210).

ITESM y Banco Mundial. GAP (1996) Programa de Gobierno Abierto y Participativo.

PNUD (1997). Reconceptualising Governance. New York. United Nations Development Programme.

PNUD. (2004). Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PP. 44 y 54.

Primera Convención Nacional Hacendaria. Diagnóstico General de los Temas de la Convención. Gasto Público. (2004).

Primera Convención Nacional Hacendaria. Diagnóstico General de los Temas de la Convención. Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Primera Convención Nacional Hacendaria. Marco de Referencia Teórico Conceptual sobre los Temas de la Convención Nacional Hacendaria. (2004).

Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. (2010). [www.tm.org.mx/corrupcionybuengobierno](http://www.tm.org.mx/corrupcionybuengobierno)

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2000) The reform of metropolitan governance. Washington. OECD (Policy Brief).

World Bank. (1997). World Development Report: The State in a Changing World. New York. Oxford University Press.

## **NORMATIVA**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constituciones Políticas de las 31 Entidades Federativas y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua.

Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí.

Ley de Austeridad y Gasto Eficiente para el Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca.



Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tamaulipas.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus municipios.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Zacatecas.

Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo.

Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán.

Ley de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.

Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur.

Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit.

Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León.

Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla.

Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

Organización de las Naciones Unidas, Manual de Administración Pública.

## WEBGRAFÍA

Ackerman, John M. Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 9. <http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rc9.pdf>

AMMAC. <http://www.ammac.org.mx/>

Arzaluz Solano, Socorro. (1999). La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano: Algunas reflexiones teóricas. IGLOM. <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/arzaluz.html>

Balbis, Jorge. "Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina". Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. [http://equipopueblo.org.mx/part\\_inci\\_alop.htm](http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop.htm)

Billger, S. M., & Goel, R. K. (2009). Do Existing Corruption Levels Matter in Controlling Corruption?. Journal Of Development Economics, 90(2), 299-305. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.07.006>

Bolos Jacob, Silvia. (2001). Los dilemas de la participación en gobiernos locales. 2do Congreso IGLOM. México. <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/ponencias.html>

Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas. (2006). Medición de la evasión fiscal en México. ITAM. [ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia\\_servicioftp/publicaciones/estudios\\_ef/meevfime\\_p1.pdf](ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicioftp/publicaciones/estudios_ef/meevfime_p1.pdf)

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). "Definición". Participación Ciudadana. [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). Antecedentes. Participación Ciudadana. [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). La gobernanza europea. Un libro blanco. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf)

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia. (2009). Definición Gobernanza. [http://buscon.rae.es/draef/SrvltObtenerHtml?LEMA=gobernanza&SUPIND=0&CAR\\_EXT=10000&NEDIC=No#0\\_1](http://buscon.rae.es/draef/SrvltObtenerHtml?LEMA=gobernanza&SUPIND=0&CAR_EXT=10000&NEDIC=No#0_1)

Europa. Glosario. (2009). Definición "Gobernanza". [http://europa.eu/scadplus/glossary/governance\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/governance_es.htm)

Fondo Monetario Internacional. (2002). La función del fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra la Pobreza. <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031402s.htm>

Foro Económico Mundial. Índice de Competitividad Global 2010-2011. <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. 2003. La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y rendición de cuentas en México. Certamen Nacional de Ensayo

"Francisco I. Madero". IFE.  
[http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo\\_7.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf)

Guillén López, Tonatiuh. (2003). Transparencia en México. Ruta hacia el ámbito municipal. Asociación de Municipios de México A.C.  
<http://www.ammac.org.mx/archivos/0279.pdf>

IFAI. (2005). Estudio comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública. Dirección general de vinculación con estados y municipios.  
[http://www.teetisonora.org.mx/documentos/Estudio\\_comparativo\\_leyes\\_Ver\\_4.pdf](http://www.teetisonora.org.mx/documentos/Estudio_comparativo_leyes_Ver_4.pdf)

INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.  
<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10961>

Informe de Actividades de la Auditoría Superior de la Federación 2010 -  
[http://www.asf.gob.mx/uploads/85\\_Obligaciones\\_de\\_la\\_Ley\\_Federal\\_de\\_Transparencia\\_y\\_Acceso\\_a\\_la\\_Informacion\\_Publica\\_Gubernamental/Informe\\_Actividades.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/85_Obligaciones_de_la_Ley_Federal_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_Informacion_Publica_Gubernamental/Informe_Actividades.pdf)

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Aguascalientes.  
<http://www.osfags.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Baja California 2010 -  
<http://www.ofsbc.gob.mx/Transparencia/Archivos%20PDF/INFORMES/INFORME%20ANUAL%20DE%20ACTIVIDADES%202010.pdf>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Baja California Sur <http://www.cbcs.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Campeche  
[http://www.asecam.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=section&id=29&temid=112](http://www.asecam.gob.mx/index.php?option=com_content&task=section&id=29&temid=112)

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Chiapas

<http://www.asechiapas.gob.mx/web/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Chihuahua 2011  
2do Trimestre -

[http://www.asech.gob.mx/transparencia%20segundo%20trimestre%202011/fraccion\\_xvii.pdf](http://www.asech.gob.mx/transparencia%20segundo%20trimestre%202011/fraccion_xvii.pdf)

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Coahuila 2010 -

[http://www.asecoahuila.gob.mx/actualizacion/PDF/ASEC\\_Informe\\_Actividades\\_2010.pdf](http://www.asecoahuila.gob.mx/actualizacion/PDF/ASEC_Informe_Actividades_2010.pdf)

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Colima 2010 –  
4to trimestre -

[http://www.osaf.gob.mx/transparencia/act\\_y\\_avance\\_auditoria\\_4\\_trim2010.pdf](http://www.osaf.gob.mx/transparencia/act_y_avance_auditoria_4_trim2010.pdf)

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Distrito Federal  
2010 -

<http://www.cmhaldf.gob.mx/Transparencia/Pdfs/Art14/XV/Concluidas2010.pdf>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Durango

<http://www.auditoriadurango.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Guerrero

[http://www.auditoriaguerrero.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=224](http://www.auditoriaguerrero.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=224)

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Guanajuato

<http://www.ofsgto.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Hidalgo

<http://www.aseh.gob.mx/transparencia.html>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Jalisco

<http://www.asej.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Estado de México

<http://www.osfem.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Michoacán

<http://www.asm.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Morelos

<http://www.asf-morelos.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Nayarit

<http://www.ofsnayarit.gob.mx/transparencia/transparencia.php>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Nuevo León

<http://www.asenl.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Oaxaca

<http://www.aseoaxaca.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Puebla

<http://www.ofspuebla.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Querétaro. 2010 – primer semestre - [http://www.esfe-qro.gob.mx/fraccionxxi\\_12.php#](http://www.esfe-qro.gob.mx/fraccionxxi_12.php#)

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Quintana Roo

<http://www.aseqroo.gob.mx/transparencia.html>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de San Luis Potosí 2010 - <http://www.aseslp.gob.mx/Transparencia/A19F9/infanual2010.pdf>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Sinaloa 2010 -  
[http://www.ase-sinaloa.gob.mx/transparencia/informes/III\\_Informe\\_2010.pdf](http://www.ase-sinaloa.gob.mx/transparencia/informes/III_Informe_2010.pdf)

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Sonora 2010 -  
[http://www.isaf.gob.mx/documentos/Informe\\_Anual\\_2010.pdf](http://www.isaf.gob.mx/documentos/Informe_Anual_2010.pdf)

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Tabasco  
<http://osfetabasco.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Tamaulipas  
<http://www.asetamaulipas.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Tlaxcala  
<http://www.ofstlaxcala.gob.mx/transparencia.html>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Veracruz  
<http://www.orfis.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Yucatán  
<http://www.congresoyucatan.gob.mx/>

Informe de Actividades de la Entidad de Fiscalización Superior de Zacatecas  
<http://www.asezac.gob.mx/>

Informe sobre Desarrollo Humano. (2010). Índice de Desarrollo Humano (IDH).  
[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_ES\\_Complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete_reprint.pdf)

Joly, Maurice. 2003. Transparencia gubernamental. Limitaciones de la representación política. Certamen Nacional de Ensayo "Francisco I. Madero". IFE.  
[http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo\\_7.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf)

Marengo Sánchez, Sergio (2008). Órgano y Función Fiscalizadora de la Administración Pública Estatal y Municipal. SEMINARIO: RENDICIÓN DE

CUENTAS Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN LA GESTIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. <http://www.iapnl.org.mx/>

Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. I. Participación: los contornos de la palabra. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/499/3.pdf>

Mujica, Pedro. La participación ciudadana en relación con la gestión pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <http://www.bcn.cl/>

Mutis, Andrés. Veedurías para ver y vigilar. [www.viva.org.co/herramientas/Herra070.pdf](http://www.viva.org.co/herramientas/Herra070.pdf)

OCDE. Revenue Statistics 1965-2009: 2010 Edition. [http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en\\_2649\\_37427\\_46661795\\_1\\_1\\_1\\_37427,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_37427_46661795_1_1_1_37427,00.html)

Oficina de Auditoría de Irlanda del Norte. <http://www.niauditoffice.gov.uk/>

Pérez Torres, Javier. La descentralización fiscal en México. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ. Naciones Unidas. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/7775/LCL1138.pdf>

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007 - 2012: 5.5 Transparencia y rendición de cuentas, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html>

Prats, Joan. (2008). Pero ¿Qué es la gobernanza? De la Revista Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano. [http://www.impactalliance.org/ev02.php?ID=46031\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.impactalliance.org/ev02.php?ID=46031_201&ID2=DO_TOPIC)

Presupuesto Ciudadano (2010). Gobierno del Distrito Federal. Secretaria de Finanzas. <http://www.finanzas.df.gob.mx/presupuestociudadano/conoce/que-es-el-presupuesto-participativo.html>



Presupuesto Participativo y Finanzas Locales. (2004). Programa de Gestión Urbana Coordinación para América Latina y El Caribe. PUN - HABITAT. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232089/Cabannes.pdf>

Servicio de Administración Tributaria. (2010). Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial Sobre Producción y Servicio No Petrolero. [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/51\\_17752.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_17752.html)

Servicio Profesional de Carrera. Información del SPC. Secretaria de la Función Pública. <http://www.spc.gob.mx/infofralspc1.htm>

Solano, Socorro Arzaluz. (1999). "La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano: Algunas reflexiones teóricas". IGLOM. <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/arzaluz.html>

Stiglitz, Joseph. El papel de la participación en el desarrollo. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. DHIAL. [http://www.iigov.org/dhial/?p=2\\_09](http://www.iigov.org/dhial/?p=2_09)

Transparency International. (2010). Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/corrupcion\\_en\\_america\\_latina/americas\\_cpi](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corrupcion_en_america_latina/americas_cpi)

US Government Accountability Office. (GAO). <http://www.gao.gov/>

Veedurías ciudadanas: ¿mecanismos de representación o de participación? (2004). Instituto Popular de Capacitación. [http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com\\_content&task=view&id=585&Itemid=359](http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com_content&task=view&id=585&Itemid=359)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

Ziccardi, Alicia. (1999). "Gobiernos locales: el futuro político de México". IGLOM. <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/ziccardi.html>

# ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

## FIGURAS

Figura 2.1. Ciclo Presupuestal .....	38
Figura 6.1. Procedimiento de Designación y Remoción del Titular de las EFS...	224
Figura 7.1. Ciclo de Fiscalización.....	254

## GRÁFICAS

Gráfica 5.1. Participaciones a Entidades Federativas .....	165
Gráfica 5.2. Aportaciones a Entidades Federativas .....	173
Gráfica 5.3. Composición de Ingresos Tributarios / No Tributarios .....	175
Gráfica 5.4. Composición de Ingresos Petroleros / No Petroleros .....	176
Gráfica 5.5. Composición de Ingresos Totales - Estados.....	178
Gráfica 5.6. Composición de Ingresos Totales - Municipios.....	180
Gráfica 5.7. Proceso Presupuestal.....	184
Gráfica 5.8. Carga Tributaria con Respecto al PIB.....	187
Gráfica 5.9. Ocupación, Empleo y Remuneraciones.....	190
Gráfica 5.10. Gasto Corriente y Gasto Total .....	193
Gráfica 5.11. Evolución de la Pobreza Nacional .....	199

## TABLAS

Tabla 2.1. Indicador de Eficiencia de una Muestra de Agencias Autónomas de Fiscalización en Latinoamérica .....	53
Tabla 2.2. Calidad del Marco Normativo de las Entidades de Fiscalización Superior en México .....	54
Tabla 4.1. Clasificación de Órganos de Fiscalización Superior por Tipo de Modelo .....	115
Tabla 4.2. Clasificación de Órganos de Fiscalización Superior por Tipo de Modelo: Países G-20 .....	116
Tabla 4.3. Clasificación de Órganos de Fiscalización Superior por Tipo de Modelo: Países OCDE .....	117
Tabla 5.1. Evasión Fiscal de IVA, ISR e IETU 2000-2008 .....	188
Tabla 5.2. Índice de Percepción de la Corrupción 2010 (IPC) .....	195
Tabla 5.3. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.....	196
Tabla 7.1. Contenido del Informe Final de Resultados de la Fiscalización .....	256

## CUADROS

Cuadro 2.1. Diferencias Principales Entre los Tipos de Control de Entidades Gubernamentales.....	48
Cuadro 2.2. Principios Rectores de la Fiscalización Superior .....	51
Cuadro 2.3. Tipos de Autonomía Presupuestal o Financiera .....	59
Cuadro 2.4. Tipos de Autonomía Normativa o Técnica.....	59
Cuadro 2.5 Tipos de Autonomía Organizativa o de Gestión .....	60
Cuadro 2.6 Características Más Relevantes de los Órganos Autónomos .....	61
Cuadro 2.7 Clasificación de Actos con Responsabilidad Administrativa .....	65
Cuadro 2.8 Tipos de Sanciones Administrativas .....	67
Cuadro 2.9 Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos .....	71
Cuadro 2.10 Tipos de Sanciones Penales a Funcionarios Públicos .....	72
Cuadro 3.1. Enfoques utilizados en la administración pública para la solución de los problemas públicos.....	87
Cuadro 3.2. Características de la Gobernanza .....	91
Cuadro 3.3. Perspectivas del concepto Gobernanza .....	92
Cuadro 3.4. Formas de participación ciudadana relativas a las decisiones de los ciudadanos en asuntos generales de interés público.....	101
Cuadro 3.5. Formas Modernas de Participación Ciudadana .....	102
Cuadro 3.6. Niveles de Participación Ciudadana .....	104
Cuadro 3.7. Tipos de Veedurías Ciudadanas.....	108
Cuadro 4.1. Características Principales de los Diferentes Modelos de Entidades de Fiscalización Superior .....	114
Cuadro 4.2. Muestra de Países para Análisis del Modelo de Fiscalización .....	118
Cuadro 4.3. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Canadá .....	122
Cuadro 4.4. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Australia .....	125
Cuadro 4.5. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Alemania .....	128
Cuadro 4.6. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Japón .....	131
Cuadro 4.7. Principales Características de la Comisión de Auditoría en Inglaterra .....	134
Cuadro 4.8. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en EUA. ....	137
Cuadro 4.9. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Francia .....	141
Cuadro 4.10. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en España .....	145

Cuadro 4.11. Principales Características de la Entidad de Fiscalización en Corea .....	148
Cuadro 4.12. Instrumentos de Fiscalización Superior con Aplicación Potencial en México .....	153
Cuadro 5.1. Distribución Constitucional de Potestades Tributarias Entre Ámbitos de Gobierno.....	163
Cuadro 5.2. Potestades Tributarias en los ámbitos de Gobierno en México .....	164
Cuadro 5.3. Asignación Constitucional de Competencias entre Ámbitos de Gobierno.....	167
Cuadro 5.4. Principales Eventos de la Descentralización de Responsabilidades de Gasto en México: 1980 – 2009.....	169
Cuadro 5.5. Fondos de Aportaciones Federales a Estados y Municipios (Ramo 33 del Presupuesto Federal) .....	171
Cuadro 6.1. Publicación de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en las Entidades Federativas de México .....	205
Cuadro 6.2. Evolución de la Fiscalización Superior en México .....	215
Cuadro 6.3. Intervención del Congreso en la Aprobación del Presupuesto de las EFS .....	222
Cuadro 6.4. Tipos de Denuncias Efectuadas por la Participación Ciudadana ....	247
Cuadro 7.1 Entidades Evaluadoras de las EFS .....	258
Cuadro 7.2. Transparencia en el Proceso de Fiscalización .....	261
Cuadro 7.3. Informe Anual de Actividades de las EFS en México correspondiente al año 2010.....	267
Cuadro 7.4. Acciones Correctivas de la Auditoría Superior de la Federación 2010 .....	270
Cuadro 7.5. Cuadro General de Resultados 2010 .....	285
Cuadro 8.1. Listado de Personas Entrevistadas .....	294
Cuadro 9.1. Resumen de Beneficios y Riesgos .....	400

# ÍNDICE DE ABREVIATURAS

**AAA:** Agencias Autónomas de Auditoría  
**ANAO:** Australian National Audit Office  
**ASF:** Auditoría Superior de la Federación  
**BAI:** Board Of Audit and Inspection  
**BANXICO:** Banco de México  
**BM:** Banco Mundial  
**CAJ:** Consejo de Auditoría del Japón  
**CEESP:** Centro de Estudios Económicos del Sector Privado  
**CFE:** Comisión Federal de Electricidad  
**CGFS:** Consejo General de Fiscalización Superior  
**CIDE:** Centro de Investigación y Docencia Económica  
**CJF:** Consejo de la Judicatura Federal  
**CMH:** Contadurías Mayores de Hacienda  
**CNDH:** Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
**CNH:** Convención Nacional Hacendaria  
**CONEVAL:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
**CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
**EE.FF:** Estados Financieros  
**EFS:** Entidades de Fiscalización Superior  
**EURORAI:** Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público  
**FAEB:** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal  
**FAETA:** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos  
**FAIS:** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social  
**FAM:** Fondo de Aportaciones Múltiples  
**FASP:** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública  
**FASSA:** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud  
**FGP:** Fondo General de Participaciones  
**FMI:** Fondo Monetario Internacional  
**FORTAMUNDF:** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

**FS:** Fiscalización Superior

**GAO:** Government Accountability Office

**IDE:** Impuesto sobre Depósitos en Efectivo

**IDH:** Índice de Desarrollo Humano

**IEPS:** los Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios

**IETU:** Impuesto Empresarial de Tasa Única

**IFAI:** Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

**IFE:** Instituto Federal Electoral

**IMCO:** Instituto Mexicano para la Competitividad

**IMSS:** Instituto Mexicano del Seguro Social

**INCBG:** Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

**INTOSAI:** Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

**ISAN:** Impuesto Sobre Automóviles Nuevos

**ISIM:** Impuesto sobre Ingresos Mercantiles

**ISR:** Impuesto Sobre la Renta

**ISTyUV:** Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos

**ITESM:** Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

**IVA:** Impuesto al Valor Agregado

**JCPAA:** Joint Commission of Parliament of Auditing and Accountability

**LSPC:** Ley del Servicio Profesional de Carrera

**NAO:** National Accounting Office

**NEP:** Nueva Estructura Programática

**NGP:** Nueva Gestión Pública

**NPM:** Nueva Gerencia Pública

**OCDE:** Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

**OIG:** Oficina del Inspector General

**ONG:** Organizaciones No Gubernamentales

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

**ORCE:** Órganos Regionales de Control Externo

**OSC:** Organizaciones de la Sociedad Civil

**PAFEF:** Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

**PAN:** Partido de Acción Nacional

**PEMEX:** Petróleos Mexicanos

**PIB:** Producto Interno Bruto



**PNB:** Producto Nacional Bruto  
**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
**PRI:** Partido Revolucionario Institucional  
**RFP:** Recaudación Federal Participable  
**SAT:** Servicio de Administración Tributaria  
**SED:** Sistema de Evaluación del Desempeño  
**SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
**SNCF:** Sistema Nacional de Coordinación Fiscal  
**TCE:** Tribunal de Cuentas del Estado  
**TCR:** Tribunales de Cuentas Regionales  
**TICs:** Tecnologías de Información y Comunicación  
**UNAM:** Universidad Nacional Autónoma de México  
**USD:** US Dollar  
**VC:** Veeduría Ciudadana

## **THESIS SUMMARY**

# **Autonomy and Powers to Sanction of External Auditing Agencies in Mexico in the Effectiveness of the Fight Against Corruption**

## **INTRODUCTION**

In modern democracies, the existence of effective mechanisms of accountability and external control is a prerequisite of good governance. A weak oversight of public budgets leads to an inefficient expenditure and a high level of corruption and impunity among public servants. In addition to that, a weak oversight of public budgets contributes to the lack of consolidation of the rule of law which should permeate all areas of society.

The Mexican Government has implemented in the last 20 years important legal reforms to increase the efficiency and transparency of the use of budgetary resources. These reforms have been implemented as a result of recommendations of international institutions such as the Organization for Cooperation and Economic Development (OECD), the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF), among others. Some examples of the topics that have addressed those reforms are the following: accountability, transparency and access to public information, professionalization of public service, strengthening of the capacities of state and municipal governments, citizen participation, evaluation of performance, fiscal responsibility, standardization of governmental financial information and external control. However, in terms of national and international corruption perception measures, the results of these reforms have been disappointing.

From the fiscal point of view, tax reforms that have been made recently in Mexico have mainly focused on fundraising instead of focusing in aspects of efficiency of

public expenditure, transparency and accountability. In the case of Mexico, the availability of public resources seems to be limited to attend the needs of approximately 50% of the population who lives in a condition of extreme poverty. In consequence, the fiscal reform that Mexico needs could settle in the strengthening of mechanisms that fight corruption and impunity and favors the increase of the efficiency of public spending.

Recently, External Auditing Agencies (EAA) in Mexico have been receiving more and more support and momentum by the legislature - to which they are assigned - for the modernization of its legal framework, strengthening of its powers and the improvement of its tools and schemes of work. Among the actions that have been recently strengthened to such organizations are the implementation of a higher degree of technical autonomy and management, the increase in coverage of its review to a greater number of audited subjects, the increase of the scope of its review to include also the performance evaluation, the use of better methods of auditing, the professionalization of the auditing staff, a better coordination with similar entities around the country and the possibility of having a limited dose of citizen participation.

While it is true that some minimum optimal performance in the external control of the budget at the federal level have been achieved, it is also true that EAA in Mexico, particularly at the state level, may be creating in society an expectation of results that do not necessarily comply. This situation could be generating the double impression that EAA are working effectively and - at the same time- leaving without punishment major administrative irregularities or illicit actions in the use of public budgets.

Given that in Mexico the EAA are technical ancillaries of the legislature either federal or state, the lack of full autonomy available to such organizations could adversely impact the effectiveness of fight against corruption. In the majority of cases, this negative impact could be caused by the existence of political influence exercised either veiled or openly, mainly by members of the legislature or by officials of the Executive branch of power. In the same way, the powers of Mexican

EAA to sanction detected economic, administrative or illicit activities in the use of public budgets may be severely limited for similar reasons.

The research report is structured in three main sections. The first section identifies the most relevant concepts related to the subject under research. At this point, the theoretical framework of the external control function is reviewed. Also, the different contemporary approaches to public administration -with an emphasis in the approach of governance- are discussed, and finally, different models of EAA and instruments of external control in the international arena are described and analyzed.

The second section of the research report describes the role of the external control institutions in Mexico in the political, financial and social context. Also, in this section it is described the main findings of the legal framework contained in the federal Constitution, in the states constitutions and in specific laws related to external control function. In this section, it is also presented the results of the evaluation of the effectiveness of EAA in Mexico through a sample of annual reports of activities of these institutions. Also, in this section of the research report is presented the main findings of the perception of a select group of experts in relation to the effectiveness of the work done by EAA in Mexico.

Finally, in the third section of the research report is presented the findings and conclusions of the research and it is described the main reform proposals to strengthening the role of the EAA in Mexico.

## **1. OBJECTIVE OF THE RESEARCH**

The basic mission of an EAA is to promote the efficient use of public resources, identifying irregularities and illicit activities in the use of the public budgets and - where appropriate – administering exemplary sanctions public servants responsible for any irregularity or criminal action. In this sense, this research intends to demonstrate if the degree of autonomy that the external auditing

agencies in Mexico have at the federal and at the state level, and the powers to sanction that they hold, enable them to carry out effectively their mission, contributing to the consolidation of the rule of law, the promotion of the rational and efficient use of public resources and the fight against corruption. In order to achieve this objective, it was necessary to analyze carefully the role played by external auditing agencies in Mexico, its autonomy to operate and powers to sanction in relation with the results obtained in carrying out this important function.

As a result, two working hypotheses were raised as a starting point of this research work: one hypothesis related to the degree of autonomy of EAA and the second one related to powers to sanction of EAA.

**Hypothesis 1: The autonomy and the effectiveness of external auditing agencies (EAA) in Mexico.**

As a result of the legal reforms that have been carried out in recent years, EAA in Mexico have been assigned with a higher degree of autonomy. However, since the power of external control of the public budgets continues under the control of the legislature, the work of the EAA continues subject to such power. Therefore, on the assumption that the degree of autonomy assigned to EAA in Mexico affects the results of the work performed by these institutions, the first hypothesis of the research presented is that the degree of autonomy of EAA established in Mexican external auditing laws has a negative impact on the effectiveness with which the external auditing function is performed.

**Hypothesis 2: The powers to sanction and the effectiveness of external auditing agencies (EAA) in Mexico.**

External auditing agencies in Mexico do not possess the fullness of authority and powers required to impose sanctions. As a result, when EAA detect irregularities or illegal actions in the use of budgetary resources, these entities must send their findings to a third party - in some cases the same audited subjects - so they can review the evidence, evaluate the relevance of the findings, determine the appropriate sanction and follow up on the implementation of the sanction.

Therefore, on the assumption that the powers to sanction of Mexican EAA impact the quality of their performance, the second hypothesis of the research presented is that the limitations on the powers to sanction of the EAA established in Mexican external auditing laws, impact negatively on the effectiveness with which the external auditing function is performed.

## **2. RESEARCH METHODOLOGY**

In order to verify the two hypotheses of the research work, the following activities were developed:

### **2.1. Analysis of the theoretical framework of the research.**

As part of the research work, it was made an initial conceptualization of the way in which a State is built, the elements that make it, as well as the way that public affairs are dealt with. At this stage of the research, the role of external control function in the public administration was reviewed as an essential element to promote a state of law, to increase the efficiency of public spending and to minimize corruption. Also, in this section was reviewed the theoretical aspects of the perspectives from which EAA were analyzed: 1) their autonomy to operate and 2) the powers to sanction public servants responsible for misconduct in the exercise of public spending. In particular, it was analyzed in detail the concept of autonomy applicable to the institutional design of governmental entities as well as the powers to sanction.

In addition, in this section of the report, it was identified and reviewed the most relevant results of prior research carried out in external auditing agencies from the perspective of its institutional design and the effectiveness and quality of the legal framework. Also, in this section of the report, the different types of responsibilities and sanctions to which public servants may be subject were reviewed, as well as

the disciplinary powers of EAA, discussed with an emphasis on the mandatory compliance perspective.

## **2.2. Analysis of the role of the external control function in the context of governance.**

As a second step of the research methodology, it was discussed the concept of governance in general, applied particularly in the area of public finances and specifically in relation to the role of external control function in public administrations. In this stage of the research, some trends of the contemporary public administration that have arisen to solve public problems were discussed with an emphasis on the concept of governance. At this point, in order to visualize the possibility of a greater involvement of society in the oversight function, it was proceeded to analyze this concept, by specifying the forms and degrees that may have citizen participation.

## **2.3. Analysis of international models and instruments of external auditing agencies.**

The third step of the methodology of the research was to document and analyze the most relevant aspects of the main external control agencies models in force in different countries and which are documented in the international practice. As part of the research, it was analyzed the institutional design and operation of external auditing agencies in a set of nine countries. The countries that were part of the sample were selected on the basis of its privileged position in the Index of Perception of Corruption (IPC) 2010 prepared by Transparency International, and their belonging to the group of most industrialized countries (G-20) and to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). The sample of countries was integrated by Canada, Australia, Germany, Japan, United Kingdom, United States of America, France, Spain and Korea. In addition, as part of the

research work, top external control instruments were identified in the different countries analyzed, to verify its potential application in Mexico.

## **2.4. Analysis of the external auditing function in the context of public finances in Mexico.**

With the purpose of identifying the context in which the external control function must operate in Mexico, at this stage of the research an analysis of the most relevant aspects of the political, social and financial situation in Mexico was made. This review was developed as a preamble to the analysis of the current situation that presents and the areas of opportunity that has the current model of EAA in Mexico. Such view allowed identify - on the basis of the federalist vision of the Mexican Republic - the design of the fiscal coordination in Mexico, the distribution of fiscal powers and expense responsibilities among the different levels of government, as well as schemes of accountability and of external control of these resources. Also, in this part of the research, it was made an analysis of the most relevant problems facing the management of public financial resources in Mexico and the main external control challenges. Finally, in order to locate the external control function within the cycle of public finance management, the generic stages of the budgeting process were identified, emphasizing the external control stage of public resources.

## **2.5. Analysis of the legal framework of external auditing agencies in Mexico.**

One of the key aspects of this research is the analysis of the regulatory framework in which operate the external control institutions in Mexico. Therefore, at this stage of the research, it was made a description of the main reforms that have been conducted in Mexico in recent years for better governance of public financial resources. Also, as part of the methodology, the current laws that regulate the



operation of the external audit agencies in Mexico at the federal and at the state level were analyzed. The purpose of the analysis was to identify the current regulatory model applicable to the external control entities. The analysis of the laws governing the design and operation of the institutions of external control in Mexico focused mainly on aspects of autonomy and powers to sanction.

## **2.6. Analysis of the effectiveness of external auditing agencies in Mexico.**

As part of the research methodology, it was analyzed the operational information of the external audit agencies in Mexico corresponding to year 2010. This information is contained in the Annual Report of Activities available on the electronic pages of external control institutions. The purpose of the analysis was to evaluate the operation of EAA in Mexico in terms of their effectiveness to combat corruption through the detection and sanction of administrative irregularities and illicit acts. In particular, the analysis focused on the amount of public entities audited by each agency of external control, the number of irregularities identified as a result of the review; the number of irregularities that are solved by the entity audited, the number and amount of economic sanctions imposed and finally implemented; the number of administrative sanctions promoted with the internal supervisory bodies of the entities audited and those finally imposed; as well as allegations before the District Attorney of unlawful acts performed by public servants, and criminal sanctions eventually imposed by a judicial authority.

## **2.7. Analysis of the perception of technical, political and social actors in relation to the effectiveness of external auditing agencies in Mexico.**

At this stage of the research work, and in order to gather the perception of different political and social actors in relation to the effectiveness of the performance of the

EAA in Mexico, in-depth interviews were conducted with representatives of different interest groups that played important roles around this type of institutions. Among these technical, political and social actors are Directors and former Directors of Mexican EAA at the federal and at the state level, federal and state legislators from majority and minority fractions, directors of civil society organizations with national and regional scope focused on transparency and accountability, and academicians from public universities and private institutions specialized on issues of transparency, accountability and auditing. The perception expressed by the different political and social actors interviewed complemented the analysis of the regulatory framework and the analysis of the performance of the Mexican EAA.

### **3. RESULTS OF THE RESEARCH**

The findings of the research have been grouped into three sections: 1. General findings; 2. Findings in relation to the autonomy of external auditing agencies in Mexico and their effectiveness in the fight against corruption; and 3. Findings in relation to the powers to sanction of external auditing agencies in Mexico and the effectiveness in the fight against corruption.

#### **3.1. General findings.**

1. Social and economic problems of Mexico requires strengthening the efficiency of tax collection through the incorporation of new sources of taxation, the punishment for evasion and the incorporation of a greater number of contributors to the formal economy. In addition, in order to deliver goods and services to the population living in extreme poverty and to solve the most important national problems, it is critical to increase the benefits of public expenditures through the implementation of schemes and

actions that promote greater efficiency and better control of public expenditure.

2. In order to optimize the efficiency of tax recollection, the use of public resources and in order to have a proper accountability of public entities, it is very important that external auditing agencies perform their duties with total independence of the different government branches and with full powers to determine and implement sanctions.
3. The structure of Mexican federalism implies the decentralization of governmental functions and budgetary resources from the federal Government to state and municipal governments. As a result, the decentralization of financial resources requires that state and municipal governments use public resources efficiently, with goals and objectives clearly indicated, with mechanisms for transparency and access to information that allow society to monitor the performance of governmental functions and the use of budgetary resources, with schemes of accountability to measure the results obtained in public programs and in particular, with appropriate schemes of external control of these resources.
4. Based on international studies of perception of corruption, it was possible to verify that this is a widespread practice in Mexico. These corruption practices occur both in the day by day interaction of citizens with their authorities, as well as in large operations that individuals have with the Government, mainly public works contractors and suppliers of goods and public services. According to estimates from the Center of Economic Studies of the Private Sector, the impact of corruption in public administration in the country's economy is around 9% of GDP.
5. In the case of Mexico, the growth in corrupt practices and the consequent bad perception of corruption by society has not been contained, despite the fact that in the last 20 years the Mexican Government has been implementing recommendations made by international organizations. The

recommendations have modified specific laws in order to promote transparency, accountability and efficiency of public expenditure. Some examples of the adjustments to the legal framework are the following: decentralization, accountability, transparency and access to public information, professionalization of the public service, strengthening the institutional capacities of subnational governments, citizen participation, evaluation of performance, standardization of financial information and external control.

6. In the case of Mexico, the external auditing agencies follows the monocratic model in which the ownership of the auditing bodies lies with one person. Its design is very similar to the US practice, but with marked differences in its actual operation, caused primarily by being a technical subsidiary body of the legislature and the political context in which this function is immersed.
7. Although it has been given greater importance to external auditing agencies by the legislature, progress and achievements seem to be insufficient in the light of the results of the fight against corruption, creating an expectation of results that do not meet, creating a double damage: first, giving the impression that they are working effectively and secondly leaving without punishment major illicit acts or administrative irregularities in the utilization of public budget.
8. There is a great disparity between the institutional maturity of the external auditing agencies at the federal level and the ones at the state level. This difference is evident by the degree of updating of its legal framework, by the degree of autonomy that they have, by the powers to sanction that they hold, by the degree of sophistication of their working tools, by the depth and coverage of its revisions, by the quality of its reports, by its level of transparency, as well as by the influence of the different political actors in oversight the operation of such an important function.

9. The disparity in the degree of institutional maturity of the federal EAA with respect to the ones in the states generates differentiated impacts in their effectiveness in the fight against corruption.
10. The external auditing agencies in the different states of the Mexican Republic do not have necessarily the same powers to carry out its function. The powers that these institutions hold are assigned to them by State legislatures. As a result, there is not a single model of external auditing agency, but rather, a basic model of external AA, with easily identifiable differences.
11. The operation of the external auditing agencies has been strengthened in the last ten years with greater coverage of audited subjects, with a greater scope in the kind of reviews that can be made, including performance evaluation; using better auditing methodologies, with schemes of professionalization of public servants of these organizations, with new mechanisms for coordination with other auditing bodies and greater - although still slight - citizen participation as an adjunct in the work of oversight the use of public financial resources.
12. External auditing agencies in Mexico have increased its autonomy with regard to its organization and operation. However, these organizations still have limited powers to sanction, preventing them from having a more efficient performance and a more significant contribution to combat corruption.
13. In general, there is a great reserve to disseminate the results of the actions carried out by external auditing agencies. The reserve is even greater when it comes to information to assess its effectiveness in the fight against corruption.
14. The information available from external auditing agencies operation is limited and little comparable due primarily to the fact that such entities do not necessarily have the same legal powers. Other reasons that contribute

to the diversity of available information of EAA are: 1) the requirements of disclosure are not standardized, 2) different auditing entities present diverse advancements in the revision of public accounts, causing that operation statistics correspond to different periods of review not necessarily comparable. Additionally, in some cases, the operational information of EAA is not available because these entities do not keep all the necessary records, because it is not quantified in the terms requested, or because EAA do not have authorization to carry out certain activities.

15. An additional aspect that limits the accessibility to the operational information of EAA, refers to the fact that some external auditing agencies laws, whether federal or state prohibit its dissemination permanently or conditioned to full completion of the review process. As a result it is until certain conditions are met that such information may be considered as classified and restricted to citizens and media.

### **3.2. Findings in relation to the autonomy and effectiveness of external auditing agencies in the fight against corruption.**

The objective of the first hypothesis of the research was to demonstrate that the lack of effectiveness of external auditing agencies in the fight against corruption is generated by the institutional design. In general, these entities are conceptualized as auxiliary technical bodies of the legislature, with affiliation to such power and without full autonomy to perform its work. The results obtained in the process of testing the first hypothesis of the research are the following:

16. In general, the analysis of international best practices on external auditing agencies showed that the basic characteristics of this type of entities are based on its solid constitutional support, on its conceptualization as independent entities, as well as technical, impartial, apolitical and nonpartisan agencies. Also through the analysis of international best practices it was possible to identify that EAA must have a wide coverage of

public entities for auditing purposes, and full powers to sanction any irregularities or illicit actions.

17. External AA in Mexico have advanced recently to adopt international best practices, with the exception of an autonomous institutional design and greater powers to sanction, significantly weakening the effectiveness of its contribution to combat corruption.
18. The analysis of Mexican laws related to external AA shows that these institutions do not have full autonomy to perform its work. Clearly, the different degrees of autonomy (financial, technical, and management) that have external AA in Mexico represent an important limitation to their effectiveness. Although the external AA have been awarded with higher degrees of autonomy from the legislative power in recent years, at the end, the work of these entities continues subject to such power, meaning a possible limitation to its effectiveness in the fight against corruption.
19. The institutional design of external AA, which contemplates that these institutions depend on the legislative branch, facilitates the political influence that congressmen can potentially have on these entities. In some cases, members of the Executive branch of power can also exercise some influence. These potential influences can put the external AA in a position of vulnerability to minimize or reduce corruption in the usage of public resources.
20. Potential political influence that members of the legislative branch and the Executive branch can have on external AA, particularly on the findings of the auditing process and the proposed sanctions, represents an important limitation to the effectiveness of these entities, since its performance - particularly in the States - may be hampered by the high pressures generated by the holder of the Executive power of the State Governments, especially when the partisan affiliation of the Executive matches that of the majority of the legislature. The above situation could increase even more

since in many States of the country there is not a true political plurality, limiting seriously the operation of a system of checks and balances that would facilitate the efficient operation of the external AA.

21. The lack of full constitutional autonomy of the external AA is particularly critical during the examination of the public accounts presented by governmental entities for consideration of the legislative branch of power (the House of Representatives in the federal case and the Local Congress in the State case). At this stage, the legislative instance analyzes and discusses the final report of the auditing performed by the external AA to each public entity, and decides their approval or rejection. In this sense, the lack of full autonomy facilitates at this stage the political influence which can distort the results of the auditing, in particular in relation to the confirmed irregularities or illicit acts and proposed sanctions.
22. It is important that external AA in Mexico are handled with independence of any public power, it is also important to take into account that the conceptualization of external AA as autonomous bodies with citizen participation is not a guarantee that everything will work fine. Some of the problems that could arise are the legitimization of citizen participation in this function, the degradation of the autonomy of these bodies through time, the integration of party quota in these organs, the capture of the organ by economic or political interests and the simulation of citizen participation in the integration of the governing bodies of the autonomous entity.

### **3.3. Findings in relation to the powers to sanction and the effectiveness of the external auditing agencies in the fight against corruption.**

The most important consequence of corruption - regardless the type of transactions in which this practice is present, the amount that represents, the



degree of sophistication with which it is made or the type of public servant who is involved, whether greater or lesser rank in the administrative hierarchy - is by far the image of impunity of public servants responsible of any irregularity or illicit act in the use of public budgets. Therefore, the second hypothesis of the research was aimed to verify that the lack of effectiveness of Mexican external auditing agencies in the fight against corruption is generated by the lack of powers to punish of the external auditing agencies laws. The results obtained in the process of testing the second hypothesis of the research are the following:

23. From a rational perspective, the propensity of public officials to commit corrupt acts is based on two factors: 1) The sanctions that would be applied to public servants responsible for committing an administrative irregularity or illicit act, and 2) The likelihood that the sanction be applied. In practice, the provisions contained in the legal framework applicable to external AA, particularly regarding the powers to effectively sanction the officials responsible for any illicit, together with political influences and arrangements, may permit the proliferation of situations of corruption since the costs faced by public officials responsible for an act of corruption are much less than the benefits of their involvement in such practices.
24. The analysis of international best practices used by external auditing agencies showed that one of the basic characteristics of the external auditing bodies is based on the existence of full powers to sanction administrative irregularities and illicit acts. In this regard, the legal framework of external AA in Mexico should consider - as well as the best international practice - assign solid powers to sanction to such organizations for an effective fight against corruption.
25. In relation to performance evaluation, the analysis of the legal framework applicable to external AA in Mexico shows that in the case of noncompliance of audited entities with the goals of public programs, the external auditing entities just can issue recommendations (not sanctions) to improve the efficiency of public spending.

26. Based on the premise that corruption has grown significantly in Mexico, and despite the existence of internal control bodies and external auditing entities, exists in the population the widespread idea of impunity among corrupt public servants. Therefore, it is crucial for external AA to strength the necessary powers to effectively punish to the ultimate consequences public officials responsible for any administrative irregularity or illicit act.
27. External auditing agencies do not have sufficient powers to sanction public officials directly. One of the most relevant findings of the review of the powers to sanction of external AA is that in general, the execution of different sanctions requested by external auditing entities requires a third party to its implementation. In the case of economic sanctions, the implementation corresponds to the Ministry of Finance. In the case of administrative sanctions, the implementation corresponds to the hierarchical superior or the internal organ of control of the audited subject. In the case of criminal sanctions, the implementation corresponds to the Prosecutor's Office and a Judge of the judiciary system. The above scenario is a great source of ineffectiveness of external AA since they don't have the fullness of authority and powers to impose sanctions.
28. In the case of administrative sanctions (warning, reprimand, suspension and debarment) external AA must rely on the same subject being audited, which must decide the administrative sanction that deserves a public officer attached to the unit, bringing as a result that the sanctions be negotiated or not implemented. Consequently, the existing legal provisions limit the ability of external AA to sanction to such an extent that they prevent them from lead to its ultimate consequences the implementation of administrative sanctions promoted.
29. There is a great deal of discussion about the legal feasibility that external AA have the faculty to impose administrative sanctions directly to officials of other public power, due to the division of powers that exists. According to a restricted interpretation of the division of powers concept, executing

this type of sanctions directly by the legislature or its technical body, could be interpreted as an invasion of powers from the legislative to the executive branch of power.

30. The criminal sanction is the maximum punishment that can be imposed on a public officer responsible for any illicit act in the use of public resources. Such a sanction involves the deprivation of liberty, without prejudice that must additionally fill out another type of economic and administrative sanctions. The analysis of the Mexican external auditing laws indicates that there are three different models of criminal sanction. In the first model, external AA may make allegations of facts before the public prosecutor without authorization from the legislative instance. In the second case, external AA can make complaints to the criminal authorities giving notice to Congress. Finally, in the third case, external AA can make complaints to criminal authorities through the authorization of the legislature. As it is obvious, the power of criminal sanction of external AA is severely limited in the second and third case.
31. Criminal sanctions have in practice more filters than any other type of sanctions in order to difficult its implementation. The mentioned filters include the following: 1) a solid report of the results of the audit performed in which the irregularities detected are clearly disclosed; 2) the effects produced by the irregularity or illicit act detected; 3) the allegations of the perpetrators; 4) a complaint of facts to the public prosecutor so that he can proceed to the integration of the judicial dossier for submission to consideration of a Judge that grant an arrest warrant; and finally, 5) an excellent support and performance of prosecutors during the trial to achieve a conviction. Failure in any of the stages necessary to conclude the sanctioning process could endanger the case reported and the implementation of the criminal sanction.
32. External auditing agencies do not have the power to impose criminal sanctions. These entities can only file a complaint with the district attorney

office and request to carry out the necessary process of investigation and sanction. Therefore, external AA must currently rely on a third party to criminally punish a public official responsible for an illicit act in the use of public resources. The public prosecutor's Office depends on the Executive power - one of the most relevant audited subjects - allowing undue influence and the existence of a potential conflict of interest in the analysis and implementation of the requested sanction, limiting this, the effectiveness of the fight against corruption.

#### **4. CONCLUSIONS OF THE RESEARCH**

The information analyzed about the results achieved by the external auditing agencies in the combat against corruption demonstrates the limitations of these entities to properly carry out its function. In particular, the research demonstrates severe limitations of the EAA to impose economic and administrative sanctions as well as make allegations of facts with the District Attorney Office. In addition, the annual reports of the EAA reveals not only the lack of powers of those entities to implement the sanctions, but the long and complicated process to make them effective, losing effectiveness and promoting impunity.

The statistics contained in the annual reports of the sample of EAA, is truly representative of the limitations that those entities have in Mexico. Based on the information presented in the annual reports of the sample of EAA selected, and judging by the sanctions promoted or finally imposed on public officials responsible for any irregularities or illicit acts, the effectiveness is minimal to combat corruption and to discourage public servants to engage in corrupt practices.

The lack of standardized information in relation to the results of the work developed by EAA in Mexico represents itself a great area of opportunity in order to assess the effectiveness of such entities. To overcome that lack of information, it is urgent to pass legal reforms to allow its quantification and disclosure as well as the

allocation of human and material resources to be able to evaluate and timely assess the results of the work carried out by external auditing entities and their impact in the fight against corruption.

Based on the evidence collected in the development of research and presented previously, the hypothesis 1, which established that the autonomy of external auditing agencies in Mexico limited the effectiveness of these organizations and their contribution to the fight against corruption, is affirmative.

Similarly to the previous statement, and based on the evidence collected in the development of the research presented above, the hypothesis 2, which stated that the powers of sanction of external AA in Mexico limited the effectiveness of these organizations and their contribution to the fight against corruption, is affirmative.

Proposals for strengthening the role of EAA may be located in a wide spectrum of possibilities ranging from slight modifications in the operation thereof to radical changes, both in its design and its operation. In the first case, it would be necessary to develop actions to improve or refine the control procedures, redefine the coverage and scope of function, develop schemes of professionalization of the auditing staff, and define mechanisms to increase coordination with other audit entities both internal and external, among others. In the second case, the actions that arise regularly to strengthen these institutions would be directed to promote more radical changes in the design and operation of the external auditing agencies, particularly to grant full constitutional autonomy, to allocate greater powers to sanction misconducts of public officials, and to promote active involvement of civil society in this important governmental function.

The results of the research suggest that due to the current state of corruption and impunity that deprives in Mexico and to the impact that this situation has on the use of the public budget, it is urgent the implementation of measures for strengthening the external auditing agencies that allow independent management of these organizations, and solid powers to sanction.

Granting full autonomy to external auditing agencies is the ideal solution to limit political influence, and avoid that persons or entities outside these institutions seek to intervene in the operation of these agencies, neutralizing the operability and functionality thereof. On the other hand, reinforce external auditing agencies with solid powers to sanction administrative irregularities and illicit acts is the best way to fight corruption, minimize impunity and contribute to the state of law.

Therefore, as a result of the findings of the research, it was proceeded to raise a number of concrete proposals to strengthen the external auditing agencies in Mexico and increase their effectiveness in the fight against corruption. Mainly, these proposals are intended to grant full constitutional autonomy to external auditing agencies in Mexico to carry out its activities, and to provide these agencies with powers to determine directly - without the need of requesting authorization to any other governmental office- economic sanctions, administrative sanctions for irregularities in the utilization of public resources and request criminal charges against public officials responsible for illicit acts. The proposals also include the incorporation of a greater citizen participation in this important function.

Granting full constitutional autonomy to external auditing agencies represents a key reform in Mexico that would permit an independent management of these entities and preserve them from political pressures. However, the design of an autonomous external auditing entity must protect these entities from degradation with the passage of time and that can be captured by new forms of political influence, direct or indirect, or by influences of economic groups.

The power of external auditing agencies to impose economic sanctions, determine administrative sanctions directly and make criminal complaints without authorization of any other instance, either from the legislative or from the executive power is also an aspect of utmost relevance in strengthening external auditing agencies and in general of the fight against corruption.

The proposed reforms contemplate citizen participation with a leading role supervising the process of external auditing and the process of sanction. Also, the participation of society is required to appoint and remove the head of external auditing agencies, and the District Attorney specialized in crimes of public officials, as well as to assess the effectiveness of such bodies, monitor its operation and ensure the processing of the complaints of citizens.

It is clear that the proposals raised must have a solid constitutional support and that external auditing agencies laws should be also modified to include these relevant powers. However, the reforms proposed could face the resistance of congressmen. It may be argued that there are other ways to improve the effectiveness of external auditing agencies through better coordination, intensive training or better legal framework. However, any such advance may confront finally the strong political influence that limits the whole auditing process and particularly the imposition of sanctions

Finally, each of the proposals mentioned could face important doses of resistance from political actors. In consequence it is desirable that non-governmental organizations and other segments of the civil society participate actively in the lobbying of these important reforms.